

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2017/2018



TII

**O CONTRIBUTO DO FUNDO DE SEGURANÇA INTERNA PARA A
SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA: ESTUDO DE CASO DO
INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO POLICIAL EM PORTUGAL.**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira
MAJOR DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O CONTRIBUTO DO FUNDO DE SEGURANÇA INTERNA
PARA A SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA:
ESTUDO DE CASO DO INSTRUMENTO DE
COOPERAÇÃO POLICIAL EM PORTUGAL**

MAJ INF Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços 2018



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O CONTRIBUTO DO FUNDO DE SEGURANÇA INTERNA
PARA A SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA:
ESTUDO DE CASO DO INSTRUMENTO DE
COOPERAÇÃO POLICIAL EM PORTUGAL**

MAJ INF Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: MAJ GNR José Manuel Brito Sousa

Pedrouços 2018



Declaração de compromisso antiplágio

Eu, **Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**O contributo do Fundo de Segurança Interna para a Segurança da União Europeia: estudo de caso do instrumento de cooperação policial em Portugal**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/2018** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **8 de maio de 2018**

Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira



Agradecimentos

A realização deste trabalho de investigação significa mais uma etapa no percurso académico e profissional do autor, um desafio individual, na perspetiva da análise e reflexão sobre os temas abordados, mas que conta, necessariamente, com a prestimosa colaboração de várias pessoas, sem a qual dificilmente seria possível chegar a este resultado final.

Neste sentido, agradeço a todos quantos, direta e indiretamente, me apoiaram neste projeto, aos quais deixo uma palavra de apreço e gratidão.

Ao meu orientador, pelo acompanhamento permanente, mesmo à distância de atividades profissionais e académicas, e pela forma serena e atenta como, reconhecidamente, contribuiu para a qualidade do trabalho desenvolvido.

Aos entrevistados, sem exceção, pela sua qualidade e simplicidade competente, disponibilidade e apoio, manifestada tanto no momento das entrevistas como posteriormente, para esclarecimento de algumas dúvidas e validação de resultados.

Ao Instituto Universitário Militar pelas referências e oportunidades de desenvolver e consolidar áreas do conhecimento, proporcionando desafios que me permitiram construir uma visão mais alargada dos processos e das organizações.

A todos os militares e colegas de trabalho com que me tenho cruzado no meu percurso profissional, pela forma como têm contribuído para a minha formação pessoal e profissional.

À minha família, enquanto pilar e centro de gravidade de todo o meu ser e estar, sem a qual, cada vez mais, nada faria sentido.

A todos, bem hajam.



Índice

Introdução.....	1
1. Revisão da literatura e modelo de análise.....	5
1.1. Revisão da literatura	5
1.2. Percurso da investigação e modelo de análise	8
2. Perspetivas de Segurança.....	11
2.1. Paradigmas de Segurança: uma perspetiva complexa	11
2.2. Estratégia de Segurança da União Europeia	12
3. Fundo para a Segurança Interna.....	16
3.1. Caracterização do instrumento	16
3.2. Lições identificadas do Quadro Financeiro Plurianual 2007-2013	19
3.3. Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna.....	20
4. Segurança Interna: dimensão e desafios	22
4.1. Estratégias de Segurança Interna: o caso português	22
4.2. Principais atores do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna.....	25
5. Quadro global: uma análise integrada das perspetivas	29
5.1. Fundo para a Segurança Interna e paradigma de Segurança da União Europeia	29
5.2. Mecanismos para a preparação e implementação do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna.....	30
5.3. Prioridades nacionais para a Segurança Interna	32
5.4. Características do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna.....	33
5.5. Impactos expectáveis do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna .	35
Conclusões.....	37
Bibliografia.....	46



Índice de Anexos

Anexo A – Competências da Autoridade Responsável pelo FSI	Anx A-1
Anexo B – Estrutura do SSI	Anx B-1

Índice de Apêndices

Apêndice A – Problemática em estudo.....	Apd A-1
Apêndice B – Tipologia das entrevistas, entrevistados e critérios de seleção.....	Apd B-1
Apêndice C – Estrutura e guião da entrevista.....	Apd C-1
Apêndice D – Codificação e segmentos de resposta das entrevistas ¹	Apd D-1
Apêndice E – Análise de conteúdo das entrevistas	Apd E-1
Apêndice F – PNFSI: projetos aprovados	Apd F-1
Apêndice G – Comparativo de prioridades para a SI.....	Apd G-1
Apêndice H – Diagrama global de contributos	Apd H-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Modelo de Gestão Estratégica.....	6
Figura 2 – Ciclo de desempenho	7
Figura 3 – Modelo de Análise	10
Figura 4 – Projetos do PNFSI, área da CP, por ON (ano 2017).....	34
Figura 5 – Projetos aprovados do PNFSI por entidade beneficiária, Autoridade Responsável e Delegada	34
Figura 6 – Financiamento aprovado para o PNFSI por entidade beneficiária.....	35
Figura 7 – Diagrama global de contributos	42
Figura 8 – Estrutura do SSI	Anx B-1

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Objetivos do PNFSI - área da CP	21
Tabela 2 – Problemática em estudo (OG, OE, QC, QD e Capítulos).....	Apd A-1
Tabela 3 – Listagem de entrevistados por entidade.....	Apd B-2
Tabela 4 – Entrevista: problemática, dimensões e perguntas associadas	Apd C-1
Tabela 5 – Responsável pela definição de prioridades para os projetos do FSI.....	Apd E-1
Tabela 6 – Processo de definição de prioridades para os projetos do FSI.....	Apd E-1

¹ Conteúdo apenas disponibilizado em suporte informático.



Tabela 7 – Influência da SGMAI/SGMJ na definição das propostas/prioridades do FSI das organizações.....	Apd E-1
Tabela 8 – Áreas de intervenção prioritárias não integradas no PNFSI.....	Apd E-1
Tabela 9 – Expectativa organizacional de implementação dos projetos sem o FSI..	Apd E-2
Tabela 10 – Tipologia de projetos e objetivos em implementação no PNFSI	Apd E-2
Tabela 11 – Alinhamento entre objetivos do FSI e o Plano de atividades / Estratégia da organização	Apd E-2
Tabela 12 – Contributos da organização para a elaboração do PNFSI	Apd E-2
Tabela 13 – Cooperação interinstitucional/ministerial para a elaboração do PNFSI	Apd E-3
Tabela 14 – Fragilidades identificadas na elaboração do PNFSI	Apd E-3
Tabela 15 – Alinhamento do PNFSI com prioridades/objetivos das organizações...	Apd E-3
Tabela 16 – Principais dificuldades associadas à execução dos projetos do PNFSI.	Apd E-4
Tabela 17 – Cooperação interinstitucional/ministerial para a execução do PNFSI ..	Apd E-4
Tabela 18 – Mecanismos de controlo da implementação do PNFSI.....	Apd E-4
Tabela 19 – Fragilidades no processo de controlo e monitorização do PNFSI.....	Apd E-5
Tabela 20 – Impactos expectáveis na missão geral das organizações com a implementação dos projetos FSI	Apd E-5
Tabela 21 – Resultados e expectativas da implementação do PNFSI	Apd E-5
Tabela 22 – Lições identificadas no processo de definição, aprovação e implementação do PNFSI.....	Apd E-6
Tabela 23 – Desafios para os próximos PNFSI.....	Apd E-6
Tabela 24 – Listagem de projetos aprovados no âmbito do PNFSI	Apd F-1
Tabela 25 – Comparativo de prioridades para a SI	Apd G-1



Resumo

Num contexto de renovados desafios de (in)Segurança, a União Europeia e os Estados-Membros têm procurado alinhar vontades e recursos no sentido de promover respostas integradas, onde se releva o papel do Fundo para a Segurança Interna, enquanto mecanismo de financiamento que potencia o desenvolvimento de instrumentos de cooperação policial e intercâmbio de informações.

Este estudo efetua uma reflexão sobre os contributos do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna, área da cooperação policial, seguindo um raciocínio indutivo, apoiado por uma estratégia qualitativa, assente na análise documental de fontes nacionais e internacionais e no recurso à técnica de entrevista.

Neste quadro de complexidade parece clara a relevância do mecanismo, traduzida em valor acrescentado nos domínios da cooperação policial e dos sistemas de informação criminal. No entanto, a vincada centralidade institucional das ações em detrimento de uma perspetiva global de Segurança Interna, as dificuldades inerentes à gestão de projetos, burocracia e procedimentos de contratação não favorecem critérios de sustentabilidade e eficiência, caraterísticos de uma lógica integradora e sistémica dos processos.

No fundo, importa rentabilizar estruturas e recursos, assegurando respostas oportunas e adequadas, num quadro de responsabilidade individual, organizacional, nacional e europeia, consciente de que todos os ajustamentos têm importantes consequências.

Palavras-chave

Contributos para a Segurança, cooperação policial, Fundo para a Segurança Interna.



Abstract

In a framework of renewed (in)Security challenges, European Union and Member-States have sought to align efforts and resources to promote an integrated response in cases where the Internal Security Fund becomes a funding mechanism to enhance police cooperation and information exchange.

This study reflects on the Internal Security Fund's National Police Programme, using an inductive methodology approach through qualitative research, undertaking an analysis of material drawn from national and international sources and respondent interviews.

In this complex framework, the relevance of the mechanism appears to add value to the areas of police cooperation and criminal information systems. However, centring activities within a strong institutional base rather than applying a global internal security perspective, difficulties associated with the project's management, bureaucracy and contract procedures have not favoured criteria's of sustainability and efficiency, characteristic from an integrative and systemic logic of processes.

In essence, it would be important to optimize structures and resources to ensure timely and adequate responses within individual, organizational, national and European responsibility frameworks, aware that all adjustments have important consequences.

Keywords

Internal Security Fund, police cooperation, security contributes.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AES	Agenda Europeia para a Segurança 2015-2020
AMA	Agência para a modernização administrativa
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
AR	Assembleia da República

C

CAT	Comité de Acompanhamento Técnico
CE	Comissão Europeia
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CIC	Comissão Interministerial de Coordenação
CP	Cooperação policial

E

EGPES	Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança
EM	Estados-Membros
ESI	Estratégia de Segurança Interna
EURATOM	<i>European Atomic Energy Community</i>

F

FAMI	Fundo Asilo, Migração e Integração
FSS	Forças e Serviços de Segurança
FSI	Fundo para a Segurança Interna

G

GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GEOMAI	Sistema de Informação Geográfica do Ministério da Administração Interna
GNR	Guarda Nacional Republicana

I

IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça
IPQ	Instituto Português da Qualidade



L

LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna

M

MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
M€	Milhões de euros

O

OG	Objetivo Geral
OE	Objetivo(s) Específico(s)
ON	Objetivo Nacional / Objetivos Nacionais
OSINT	<i>Open-source intelligence</i>

P

PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIIC	Plataforma Integrada de Investigação Criminal
PJ	Polícia Judiciária
PNFSI	Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna
PSP	Polícia de Segurança Pública

Q

QC	Questão Central
QD	Questão Derivada / Questões Derivadas
QFP	Quadro Financeiro Plurianual

R

RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
------	--------------------------------------

S

SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SI	Segurança Interna
SIGESP	Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada



SIS	Sistema de Informação Schengen
SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
SGMJ	Secretaria-Geral do Ministério da Justiça
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SSI	Sistema de Segurança Interna

T

TUE	Tratado da União Europeia
-----	---------------------------

U

UE	União Europeia
----	----------------



Introdução

A presente investigação insere-se no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/2018, do Instituto Universitário Militar, visando, em contexto académico, efetuar uma abordagem global ao fenómeno da (in)Segurança, numa perspetiva interdisciplinar e complexa, onde se partilham desafios e responsabilidades ao nível do espaço europeu, abrindo a porta a uma reflexão detalhada sobre os contributos do Fundo para a Segurança Interna (FSI).

A história dos povos e das sociedades mostra que o Homem tem sabido adaptar-se aos permanentes desafios de modernidade, uma tendência conjecturada por Alvin Toffler e que reflete a natural tendência para o acelerar de transformações no mundo em que vivemos (Toffler, 1995, pp. 5-11).

À medida que a realidade se vai tornando mais complexa, global e interdependente, o processo de mudança torna-se menos linear, descontínuo e imprevisível. Esta lógica sistémica, onde passado e futuro são cada vez menos iguais, tem consequências ao nível da segurança de todos e de cada um de nós: “hoje, chegámos a um mundo em construção, que não é regido por certezas, mas por probabilidades” (Sarmiento, 2009, p. 57).

A “narrativa securitária” (Brandão, 2015, p. 16) tem por base uma perceção de perigo e de ausência total de controlo, características do mundo globalizado e tecnológico onde o fator tempo e espaço assumem novos figurinos e as dinâmicas de sociedade em rede aproximam a dimensão local, regional e mundial da segurança.

A Agenda Europeia para a Segurança 2015-2020 (AES) veio consolidar o rumo da União Europeia (UE) quanto à intenção de garantir “que as pessoas vivem num espaço de liberdade, segurança e justiça, sem fronteiras internas” (CE, 2015a, p. 2), no entanto, o século XXI tem revelado um conjunto de ameaças que parece não só colocar em risco os valores da União como os seus fatores agregadores, evidenciando a necessidade de reforçar sinergias entre Estados-Membros (EM) e países vizinhos da UE.

A ausência de uma Estratégia de Segurança Interna (ESI) nacional, traduzida num documento único e autónomo em vez de dispersa por variada documentação estruturante, dificulta o alinhamento das entidades que contribuem diretamente para o Sistema de Segurança Interna (SSI). Neste contexto, importa recordar que segundo Mogherini, Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a União enfrenta desafios de instabilidade e insegurança, dentro e fora das suas fronteiras, que podem colocar em causa o seu propósito e existência, sendo determinante seguir o mote “visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte” (Conselho da UE, 2016, p. 1).



Neste contexto, alinhado com o objetivo da UE de assegurar um adequado nível de segurança num *espaço de liberdade, segurança e justiça* foi estabelecido o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para o período 2014-2020, enquanto base para o Fundo Asilo, Migração e Integração (FAMI) e para o FSI, integrando este último dois instrumentos: um no âmbito da cooperação policial (CP), prevenção e luta contra a criminalidade e gestão de crises; outro em matéria de fronteiras externas e de vistos (SGMAI, 2017a).

O FSI pretende contribuir para estabelecer um elevado nível de segurança e de prevenção do crime na UE, promover as migrações legais e garantir um controlo eficaz das fronteiras da União. Para este efeito, o fundo dispõe de um montante de 45,25 milhões de euros (M€) para o desenvolvimento de um programa de implementação em Portugal, no período 2014-2020 (SGMAI, 2017b; SGMAI, 2018a).

No quadro da conflitualidade e das novas ameaças, o objeto de estudo desta investigação é o FSI, enquanto instrumento de apoio financeiro, limitado ao nível do conteúdo à área da CP do Programa Nacional do FSI (PNFSI), ao nível do tempo ao QFP 2014-2020 e ao nível do espaço a uma perspetiva de apoio ao desenvolvimento global das capacidades de Segurança Interna (SI) em Portugal.

No fundo, importa compreender se o mecanismo de financiamento aos beneficiários que integram o PNFSI contribui adequadamente para a resposta aos desafios de (in)Segurança que afetam o espaço Europeu, nomeadamente, a realidade da SI em Portugal.

Na senda, o objetivo geral (OG) desta investigação é identificar os contributos do instrumento de apoio financeiro da CP do PNFSI, no QFP 2014-2020, para a SI de Portugal, segundo uma perspetiva integrada e sistémica que considere os principais atores envolvidos no processo.

Para atingir este OG identificaram-se os seguintes objetivos específicos (OE):

- OE 1 Analisar o enquadramento do FSI no paradigma de Segurança da UE;
- OE 2 Caraterizar o funcionamento do instrumento FSI para a área da CP;
- OE 3 Identificar as prioridades nacionais para a SI;
- OE 4 Caraterizar o PNFSI para a área da CP;
- OE 5 Identificar os impactos expectáveis da implementação do PNFSI para a área da CP.

A questão central (QC) desta investigação traduz-se em “como é que o FSI, através do instrumento de apoio financeiro da CP, no QFP 2014-2020, contribui para a SI de Portugal?”

A partir do OG e respetivos OE, atendendo à QC, foram elencadas as seguintes questões derivadas (QD):



QD 1 Como se enquadra o FSI no paradigma de Segurança da UE?

QD 2 Como se articulam os mecanismos utilizados para a preparação e implementação do PNFSI para a área da CP?

QD 3 Quais as prioridades nacionais para a SI?

QD 4 Quais as principais características do PNFSI para a área da CP?

QD 5 Quais os impactos expectáveis da implementação do PNFSI para a área da CP?

O percurso de investigação desenvolveu-se em função das questões identificadas (central e derivadas), que assumem, inevitavelmente, um papel orientador de todo o processo.

Ao nível metodológico foi seguido um plano de cariz qualitativo e interpretativo, onde se releva a complexidade, subjetividade, descoberta e lógica indutiva, em que o desenho da pesquisa assume, sobretudo, a forma descritiva, assentando o foco da investigação nos acontecimentos e contextos atuais, relacionados com a implementação nacional das ações no âmbito do FSI.

Na construção deste caminho de investigação, orientado pelo objeto de estudo, o trabalho foi repartido em seis etapas, sob a forma de cinco capítulos e conclusões finais, pretendendo-se, respetivamente:

- No capítulo 1, enquadrar o estudo no que são os seus conceitos estruturantes, nomeadamente, o posicionamento no âmbito das políticas de Administração Pública (AP) e dos modelos de gestão estratégica, como base da construção do modelo de análise e respetivo percurso de investigação;
- No capítulo 2, caracterizar, segundo uma perspetiva complexa, o paradigma de Segurança vigente na UE, enquanto quadro global e orientador dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento financiados pela União (OE1);
- No capítulo 3, caracterizar o instrumento FSI para a área da CP, detalhando a sua estrutura, funcionamento e programa nacional em implementação (OE1, 2 e 4);
- No capítulo 4, refletir sobre a SI nacional, nomeadamente os desafios associados e a definição de prioridades, caracterizando a participação das instituições beneficiárias do PNFSI (OE3 e 5);
- No capítulo 5, analisar e interpretar os dados do trabalho de campo, cruzando-os com a análise documental desenvolvida nos capítulos anteriores e, na medida do necessário, outras obras e estudos de referência, seguindo uma lógica de reflexão associada às QD apresentadas (OE1, 2, 3, 4 e 5);



- Nas conclusões, apresentar as reflexões finais da investigação, com o intuito de apontar respostas para a problemática em estudo, identificar fragilidades e recomendações.

Em função da abrangência do tema da Segurança e do universo de atores associados à área da CP, no âmbito da SI de Portugal, optou-se por analisar o papel das instituições com maior representatividade nos projetos do PNFSI, ao nível do Ministério da Administração Interna (MAI) e do Ministério da Justiça (MJ), sem deixar de estabelecer, sempre que necessário, pontes com matérias ou atores que se afigurem relevantes para a construção de uma perspetiva alargada da análise dos contributos do FSI para o modelo securitário nacional.

Com esta abordagem, pretende-se refletir sobre a implementação do PNFSI, com vista a perspetivar se as ações em curso e os resultados expectáveis asseguram que o esforço financeiro da UE contribui verdadeiramente, na parte e no todo, para acrescentar valor ao que são as capacidades de resposta dos parceiros europeus, potenciando a SI de Portugal e da União, por um lado, e contribuindo para o que deverá ser o processo de aprendizagem contínua associado ao ciclo 2014 -2020 do QFP, por outro.



1. Revisão da literatura e modelo de análise

O primeiro capítulo traduz os conceitos que decorrem do processo de revisão da literatura, que no fundo constituem o posicionamento do autor na abordagem ao tema, apresenta o método de investigação e o respetivo modelo de análise.

1.1. Revisão da literatura

A globalização aumentou a proximidade entre as pessoas, as organizações e os Estados, reconfigurando ameaças e oportunidades. Neste contexto, o desenvolvimento do quadro de “acordos Schengen e a ineficácia das medidas compensatórias da abolição das fronteiras obrigaram os Estados a encontrar corpos normativos, estruturas, processos e mentalidades, ao nível nacional e internacional” (Guedes e Elias, 2010, p. 318), consubstanciando um sistema complexo de interdependências, ajustado às novas exigências de liberdade e segurança dos cidadãos, onde as dimensões interna e externa da segurança assumem um carácter permeável.

Neste quadro de renovação permanente, os modelos de gestão do Estado têm evoluído segundo diversos referenciais, procurando equilíbrios entre o Estado-Mínimo e Estado-Providência, enquanto recusa ao intervencionismo Público em todos os setores da sociedade e predisposição para a prestação de medidas sociais de natureza humanitária, respetivamente (Inácio, 2010, pp. 5, 7; Madureira, 2004, p. 2; Sarmiento, 2009, p. 77).

O *New Public Management* veio afastar-se de uma abordagem generalista da gestão, através da criação objetiva de medidas de desempenho, valorização dos resultados, redução de custos e competição interagências (Rocha, 2001, p. 75), muito associado à lógica de que “menos Estado é melhor Estado”, não significando uma “menor presença e importância do Estado [...] mas uma presença qualitativamente diferente” (Silva, 2015, pp. 96, 100). Este modelo integrou novos conceitos e instrumentos de gestão, como o *Total Quality Management*, a Reengenharia e a Reinvenção, inicialmente apenas orientados para as atividades de gestão privada (Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 4; Madureira, 2004, p. 4). O *New Public Service*, por outro lado, veio relevar a perspetiva de que os gestores públicos devem estar, sobretudo, ao serviço dos cidadãos, privilegiando a ética e os valores sociais (Silva, 2015, p. 99).²

² Para mais informação consultar: (Bilhim, 2000), (Denhardt e Denhardt, 2003), (Mozzicafreddo, 2001).

A AP³ tem seguido uma linha de racionalização, promovendo reformas e mecanismos de incentivo à modernização dos sistemas que refletem uma aproximação à gestão de recursos, traduzida na perspectiva de que “gerir com sucesso significa criar valor” (Grilo e Pais, s.d., p. 2; Neves, 2002, p. 23).

Neste contexto, a gestão estratégica surge associada ao processo de análise, formulação, implantação e controlo das decisões e ações que procuram atingir objetivos estratégicos, associados a uma lógica de desempenho e criação de valor nos organismos públicos, para a qual se afigura essencial identificar claramente os destinatários dos benefícios e os objetivos a alcançar, alinhando a perceção do gestor com as dinâmicas da organização, as várias fases e atividades da gestão estratégica (Grilo e Pais, s.d., p. 2).

Segundo Dias, Varela e Costa (2013, p. 296), um modelo de gestão estratégica prevê, genericamente, quatro fases (Figura 1): Análise e Diagnóstico; Formulação Estratégica; Implementação Estratégica; e Avaliação e Controlo.

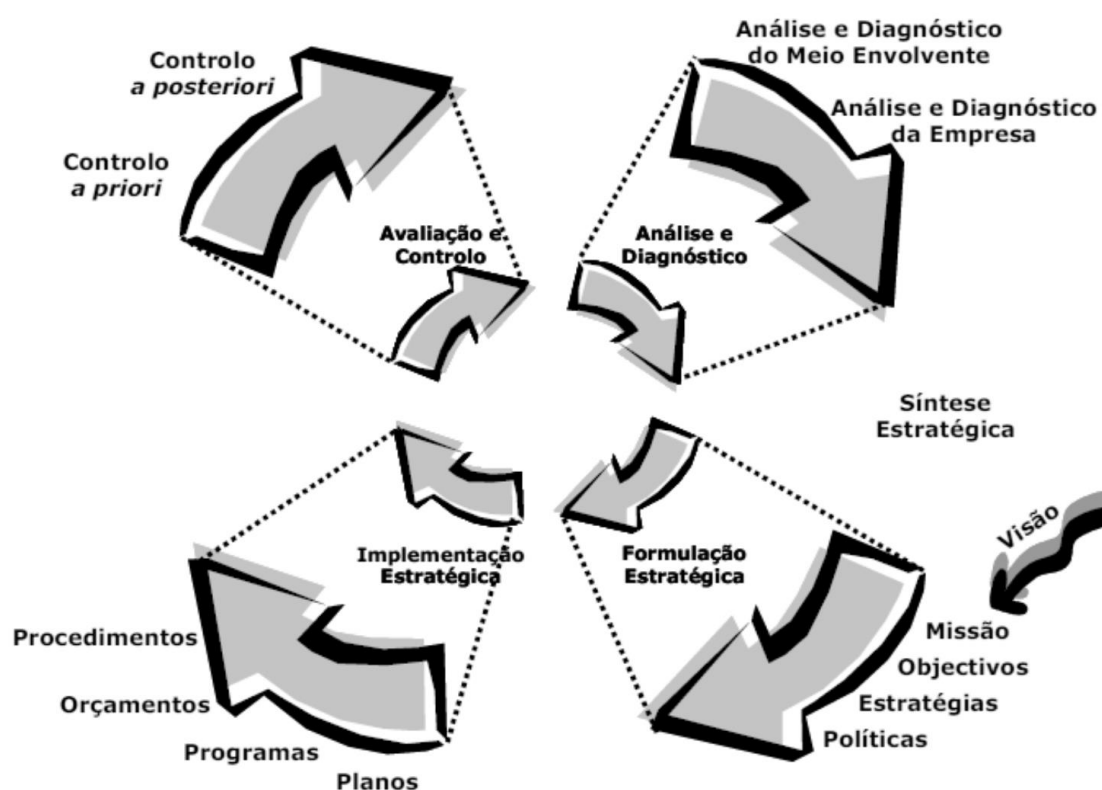


Figura 1 – Modelo de Gestão Estratégica

Fonte: (Dias, 2016, p. 31)

³ Ferramenta do poder executivo do Estado para satisfazer as necessidades coletivas em prol do interesse público, combinando meios humanos, materiais e financeiros (Caupers, 2000, p. 31).

O FSI organiza o desenvolvimento de capacidades por ciclos plurianuais, associados aos QFP da UE, assumindo uma dinâmica de gestão de projetos⁴ que se enquadra no modelo de gestão estratégica apresentado, onde se releva: o carácter estruturante da definição de necessidades, associada à fase de Análise e Diagnóstico; a identificação de objetivos, estratégias e políticas, associada à fase de Formulação Estratégica; a elaboração de planos e programas nacionais, orçamentos e procedimentos, associados à fase de Implementação Estratégica; e a fase de Avaliação e Controlo, concretizada ao longo de todo o ciclo e não apenas na fase final, onde se reflete sobre a implementação da estratégia, nomeadamente, atendendo aos custos, resistências à mudança, impactos e necessidades de ajustamento (Dias, 2016, pp. 32, 35, 40).

Camara, Guerra e Rodrigues (2007, pp. 422-424) consideram que as dinâmicas de gestão por objetivos, “ao contratualizar o desempenho”, procuram alinhar e mobilizar os colaboradores para com os objetivos estratégicos da organização, promovendo a sua concretização. Neste sentido, para além de considerarem essencial um envolvimento alargado dos ativos da organização no levantamento das necessidades, destacam também a importância do permanente processo de monitorização e reavaliação do plano de ação (Figura 2), incentivando uma dinâmica de melhoria contínua, através da confrontação entre os resultados expectáveis e alcançados.

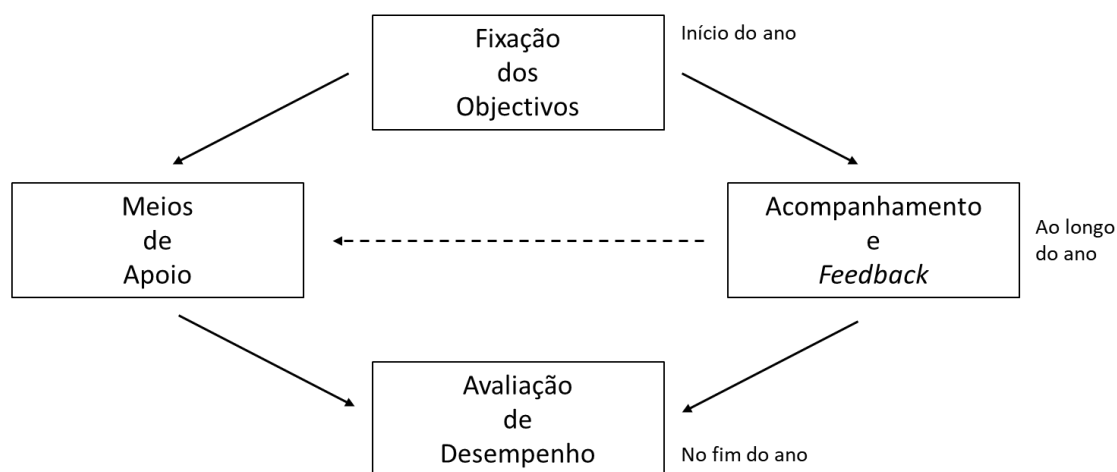


Figura 2 – Ciclo de desempenho

Fonte: (Camara, et al., 2007, p. 422)

O ciclo de vida dos projetos está, por regra, associado a dinâmicas de programas de financiamento, à imagem do que ocorre no FSI, destacando-se que as suas fases deverão seguir uma sequência lógica, em que as atividades estão previstas e executadas por pontos

⁴ Norma NP4535:2013 (IPQ, 2013).



de decisão, prevendo utilizar os recursos necessários a fornecer os *entregáveis* previstos inicialmente (IPQ, 2013). A norma NP4535:2013, associada à gestão de projetos, garante às organizações certificadas: metodologias de gestão de projetos; desenvolvimento profissional dos seus colaboradores; certificação pública de qualidade para a gestão de projetos; processos de auditoria interna aos procedimentos; e especificação de requisitos que os fornecedores devem cumprir na gestão dos projetos contratualizados (IPQ, 2014).

Na abordagem ao conceito de estratégia releva-se o posicionamento alargado de Couto (1988, p. 108), enquanto “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”, o que aplicado à estratégia da UE se traduz no alinhamento de vontades políticas, recursos e respostas, de acordo com as necessidades de Segurança e Defesa da União. A gestão de recursos, por outro lado, tende a limitar o conceito de estratégia à identificação e caracterização dos objetivos/resultados que a organização pretende alcançar a curto, médio e longo prazo (Camara, et al., 2007, p. 305).

A perspetiva global do homem e dos fenómenos, associada a uma dinâmica de gestão estratégica e ciclos de desempenho, conduz-nos a um modelo de circularidade, em que frequentemente o efeito se assume simultaneamente como a causa, o fim de um ciclo como o início de uma nova fase. Edgar Morin designou este processo como recursão: “toda a relação ou processo no qual os elementos aparecem ao mesmo tempo como produto e efeito, produtor e causa um do outro” (Fortin, 2005, p. 73).

1.2. Percurso da investigação e modelo de análise

Esta investigação recorre, sobretudo, a conhecimentos no âmbito das Ciências Militares, mais concretamente, na área de Estudos de SI e dos Fenómenos Criminais (MDN, 2015). O percurso metodológico segue um posicionamento epistemológico, procurando explicar ou compreender o mundo social, neste caso, o contributo do FSI para a Segurança da UE, tendo por base uma perspetiva de gestão estratégica das organizações, associada a uma lógica de desempenho e de gestão de projetos no âmbito do QFP 2014-2020 (Santos e Lima, 2016, pp. 19,20).

Neste contexto, a metodologia segue um raciocínio indutivo, visando desenvolver uma visão alargada do fenómeno, tendo como “ponto de partida a observação de factos particulares para, através da sua associação, estabelecer generalizações” que permitam



consolidar perspetivas, lições identificadas e orientações para o futuro (Freixo, 2011, pp. 77,100,101; Santos e Lima, 2016, p. 20).

O percurso metodológico selecionado, pela sua flexibilidade, apoia-se numa estratégia de investigação qualitativa, “na medida em que a interpretação dos fenómenos sociais e a atribuição dos respetivos significados é feita a partir de padrões encontrados nos dados” (Santos e Lima, 2016, p. 29), com vista a valorizar o enquadramento teórico e o trabalho de campo junto de especialistas, com um permanente esforço de integração de natureza interpretativa e não experimental dos vários contributos recolhidos, possibilitando a exploração de uma multiplicidade de facetas e dimensões, com o objetivo de compreender o fenómeno em estudo na sua totalidade (Bryman, 2012, p. 160 a 178).

Relativamente ao desenho de pesquisa, ao pretender analisar o contributo do FSI na dimensão de SI portuguesa para a área da CP, a investigação aproxima-se da figura do Estudo de Caso, na medida em que se “procura recolher informação sobre um fenómeno particular inserido num contexto específico” (Santos e Lima, 2016, p. 39).

Consciente de que “todas as orientações empíricas se processam por estádios que passam da ignorância à descoberta, depois à representação mental dos processos sociais e ao seu confronto com os factos e observações e, só por fim, à exposição oral ou escrita dessa representação, com a finalidade de difusão do conhecimento” (Santos e Lima, 2016, p. 43), a investigação percorreu três etapas distintas: exploratória, analítica e conclusiva.

Seguindo a tipologia da investigação aplicada procurou-se “encontrar uma aplicação prática para os novos conhecimentos” adquiridos ao longo do percurso, consciente de que este emprego, em alguns casos, dificilmente será direto (Santos e Lima, 2016, p. 14).

O percurso de investigação, ao nível estrutural e concetual, segue o modelo de análise conforme a Figura 3, estruturado a partir do referencial de Gestão Estratégica de Dias (Figura 1), na medida em que este é orientador para a estruturação e desenvolvimento do FSI. Assim, procura-se analisar o paradigma de Segurança da UE e identificar as prioridades nacionais para a SI (análise/diagnóstico), caracterizar o funcionamento do instrumento FSI (formulação estratégica) e analisar o PNFSI (implementação estratégica), por forma a, em função dos impactos verificados e expectáveis decorrentes da concretização dos projetos, identificar os respetivos contributos para a SI de Portugal (avaliação e controlo).

Da análise documental de fontes nacionais e internacionais partiu-se para o trabalho de campo, confrontando os conteúdos com a perspetiva de vários autores e entidades, promovendo uma análise integrada dos resultados, com vista a dar resposta às QD e QC. Para este efeito consideram-se apenas as obras citadas ao longo da investigação, tendo sido

utilizada literatura científica atualizada, nomeadamente, obras literárias, textos legislativos, documentos governamentais, *sites* da Internet, relatórios e estatísticas, bem como realizadas diversas entrevistas.

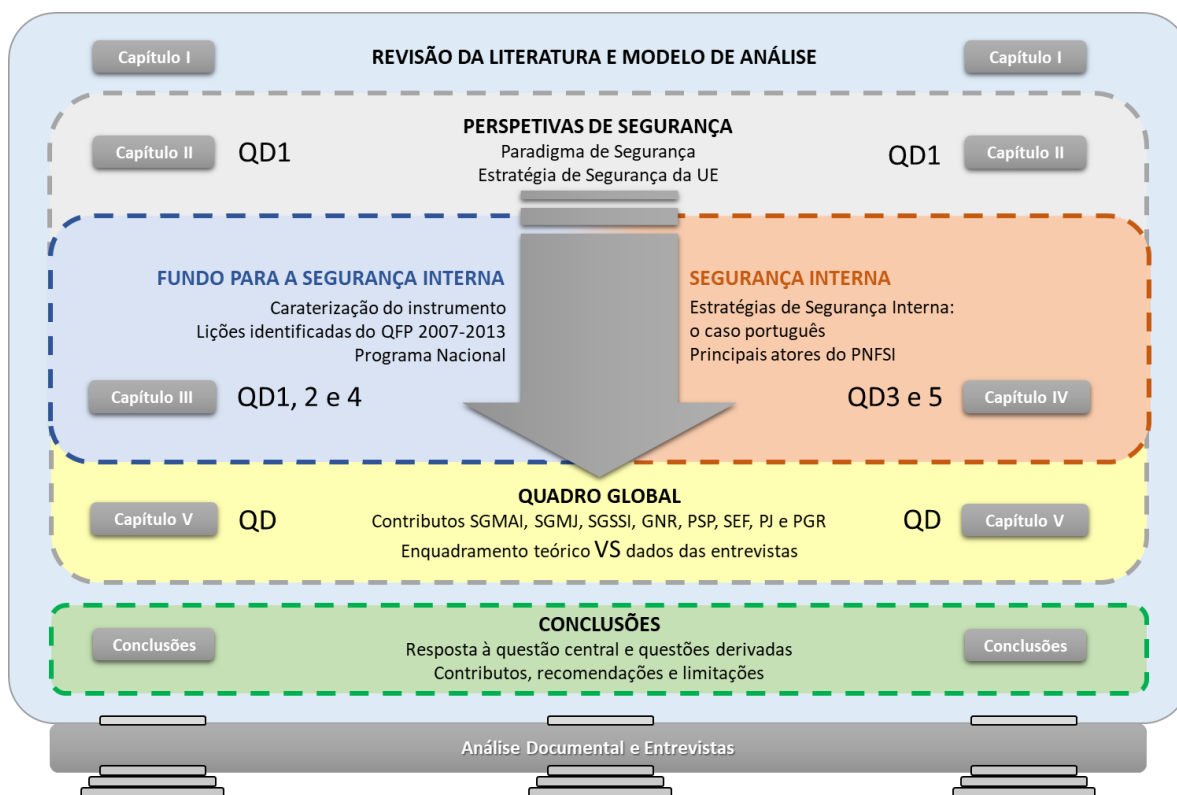


Figura 3 – Modelo de Análise

Fonte: Autor (2018)

O recurso à técnica de entrevista procurou abordar o objeto de estudo de uma “perspetiva interdisciplinar e complexa”, alargando o campo da recolha da informação junto dos representantes das diversas entidades envolvidas no PNFSI. A opção por uma entrevista semiestruturada permitiu conduzir as questões de forma aberta, procurando um equilíbrio entre a flexibilidade e o rigor excessivo.⁵ O guião das entrevistas foi estruturado em torno de três problemáticas centrais, repartidas em dimensões/categorias que, por sua vez, serviram de enquadramento às questões a efetuar.⁶

Mais do que apenas olhar para o fenómeno em estudo como algo que se quer fazer cada vez mais e melhor, importa também ponderar uma eventual necessidade de fazer diferente, olhando ao passado e presente, pontos fortes e fragilidades, sem qualquer desvio dos princípios/normas que enquadram o QFP 2014-2020 e das prioridades para a SI nacional.

⁵ Apêndice B – Tipologia das entrevistas, entrevistados e critérios de seleção.

⁶ Apêndice C – Estrutura e guião da entrevista.



2. Perspetivas de Segurança

O segundo capítulo parte de uma abordagem complexa da dialética liberdade e segurança, enquanto pilar de suporte do FSI, para caraterizar o paradigma de Segurança da UE, nomeadamente a sua estratégia, procurando clarificar as prioridades da União para a área da Segurança, enquanto ponto de referência para os instrumentos de financiamento que apoiam projetos neste domínio, contribuindo para uma análise compreensiva do tema.

2.1. Paradigmas de Segurança: uma perspetiva complexa

O paradigma da complexidade assenta no conceito de sistema, reconhecendo que o todo não é redutível às partes, integrando qualidades emergentes, em resultado das interações entre os elementos que o constituem. Neste sentido, para o pensamento complexo o elemento-chave são as relações, enquanto elos de ligação entre os elementos que constituem o todo, mesmo que ocultas (Fortin, 2005, p. 46). Por isso, segundo Wheathley (1999, p. 10), “por perceber o um pensamos que percebemos o dois, porque um e um são dois”, desvalorizando que, numa perspetiva complexa, “precisamos também de perceber o e”, enquanto ligação entre as pessoas, Estados e regiões, centro de gravidade dos compromissos e, por inerência, fator-chave para a segurança local, regional e mundial.

Segundo Kuhn (2012, p. 353), o conceito de paradigma surge associado a um conjunto de pressupostos essenciais sobre assuntos científicos, procurando simplificar o seu estudo através do isolamento de determinadas variáveis. Para Fortin (2005, p. 31), a complexidade integra o conceito de paradigma, enquanto “princípios essenciais de oposição, distinção, relação, associação de discursos, teorias e pensamentos”, referenciais que enquadram uma visão do mundo.

O paradigma tradicional da segurança surge, por regra, associado a ordem e proteção da soberania, numa perspetiva de autodefesa caraterizada pelo “primado do vetor militar”, tendo a UE, por necessidade, desenhado uma espécie de conceito de segurança integrada assente em dois pilares principais, a ESI e a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (EGPES) (Lourenço, et al., 2015, p. 26).

Esta integração da dimensão interna e externa da segurança, seguindo uma lógica de complementaridade e interdependência, constitui o que se entendeu chamar por *paradigma securitário da UE*, apoiada por um conjunto de instrumentos de cooperação e intercâmbio de informações desenvolvidos à medida das necessidades (Nogueira, 2018, p. 4).

Olhando à base concetual, o relacionamento entre as estratégias nacionais e da UE parecem assentar, simultaneamente, numa lógica de complementaridade e de



subsidiariedade. Complementaridade porque, segundo uma lógica de diferenciação, estruturas autónomas e independentes (EM e UE) contribuem de forma diversa para o quadro global da segurança comunitária. Subsidiariedade, na medida em que, de acordo com o estipulado no art.º 5º do Tratado da União Europeia (TUE), a UE “intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros” (UE, 2010a, p. 18), ou seja, “o princípio da subsidiariedade pretende determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os seus países” (UE, 2015).

No fundo, nesta clarificação entre o quadro de complementaridade e subsidiariedade, releva-se que a intervenção da União (a nível europeu, nacional ou local) depende das dimensões ou efeitos da ação pretendida, nomeadamente se “estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os países da UE nos seus respetivos níveis nacional ou local” e ao abrigo das competências que lhe são atribuídas pelos EM – fora deste âmbito cabe a cada Estado agir. Esta dinâmica surge associada aos princípios da proporcionalidade e da necessidade, pressupondo que a ação da UE não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos em questão, procurando encontrar um equilíbrio entre orientações *top-down*⁷ e iniciativas *bottom-up*⁸ (UE, 2015).

O desenvolvimento do paradigma de Segurança da UE tem privilegiado uma abordagem compreensiva dos fenómenos sociais e criminais, suportada por um posicionamento multissetorial onde, para além dos setores político e militar, se integram, enquanto objeto da segurança, múltiplos atores, estaduais e não estaduais. Estes atores assumem uma dinâmica de cooperação transnacional, simultaneamente como fornecedores de segurança e fontes de ameaça, característica de um mundo global que, enquanto sistema aberto, se apresenta em permanente desequilíbrio, procurando uma espécie de equilíbrio dinâmico (Lourenço, et al., 2015, p. 28).

2.2. Estratégia de Segurança da União Europeia

A ESI 2010-2014 veio refletir uma perspetiva compreensiva do conceito de SI, enquanto resposta a ameaças com impacto na segurança e bem-estar da UE (2010b, p. 9), definindo como principais objetivos estratégicos: o combate e prevenção à criminalidade

⁷ Numa abordagem *top-down* as iniciativas têm origem “no nível mais elevado, com cada processo a ser dividido em sub-processos”, seguindo uma espécie de decomposição hierárquica até ao nível mais baixo (Aalst e Hee, 2009, p. 39).

⁸ Numa abordagem *bottom-up* as iniciativas têm origem no nível mais baixo da organização, sendo depois integradas e/ou combinadas em processos de nível hierárquico superior (Aalst e Hee, 2009, p. 39).



grave e organizada, ao terrorismo e cibercriminalidade; e o reforço da gestão de fronteiras externas e da capacidade de resistência às catástrofes (CE, 2014a, pp. 2, 12).

Neste quadro, a SI parece ter evoluído em função de acontecimentos externos à UE, enquanto ameaças à estabilidade europeia, segundo um modelo de “socialização gradual, mas com um caráter limitado de autonomia, dependente de uma complexa rede de instituições e processos internos” (Hermenegildo, 2017, p. 126), orientados, simultaneamente, pelo interesse e pela necessidade dos EM.

O renascimento de sentimentos nacionalistas e xenófobos, a mobilidade crescente das pessoas, as alterações demográficas, a escassez do mercado de trabalho e a instabilidade política são alguns dos desafios à SI da UE, mencionados no relatório final sobre a execução da ESI 2010-2014 e que reforçam a necessidade de consolidar sinergias entre a política interna e os diversos setores de atuação (CE, 2014a, pp. 12-19).

Apesar do desenvolvimento crescente dos mecanismos de cooperação entre os EM e as agências europeias, a renovação da ESI para o período 2015-2020, proposta pela Comissão Europeia (CE), encontra-se ainda para aprovação política no Conselho, verificando-se que os seus princípios e linhas de ação foram dispersos por vários documentos, nomeadamente: a AES; a Agenda Europeia para as Migrações; o Projeto de conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de SI para 2015-2020; as Conclusões do Conselho Europeu; e o Livro Branco sobre o futuro da Europa (Nogueira, 2018, p. 7).

Neste sentido, perante a necessidade de adotar um referencial que sirva de base a esta investigação para a atual ESI, enquanto dimensão interna do paradigma de Segurança da UE, optou-se por seguir a AES, uma vez que esta publicação, na forma e conteúdos, é apresentada como próxima do documento proposto para renovação da ESI, refletindo as linhas orientadoras que a Comissão elegeu para o período 2015-2020 (CE, 2015a, p. 23). Segundo Juncker⁹ (2017, p. 2), a incapacidade dos EM para alinhar compromissos, evidente no processo de renovação da ESI, fragiliza a capacidade para “construirmos uma Europa mais unida, mais forte e mais democrática na perspetiva de 2025”.

A AES 2015-2020 vem esclarecer que apesar dos EM serem os primeiros responsáveis pela segurança dificilmente estes a conseguem alcançar sozinhos, vindo por isso estabelecer um conjunto de princípios e prioridades de atuação com vista a reforçar o alinhamento securitário entre a UE e os seus EM, o todo e as partes que o constituem (CE, 2015a, p. 1).

⁹ Presidente da CE.



Entre os princípios destaca-se a afirmação do respeito pelos direitos fundamentais, o princípio da transparência e o controlo democrático, onde se releva a necessidade de potenciar a utilização dos instrumentos jurídicos da UE, bem como uma abordagem intersectorial e interagências, capaz de aproximar as dimensões interna e externa da segurança (CE, 2015a, pp. 2-8). Entre as prioridades assumem especial importância o combate ao terrorismo, à criminalidade transnacional grave e organizada e à cibercriminalidade, refletidas em programas ao nível do intercâmbio de informações, CP, ações de formação e incentivo à investigação e inovação, nomeadamente através de mecanismos de financiamento (CE, 2015a, pp. 9-14).

A AES destaca o papel do FSI enquanto “instrumento flexível e reativo para responder aos desafios mais importantes até 2020”, conferindo-lhe a necessária orientação estratégica, nomeadamente, quanto ao desenvolvimento nos EM do Sistema de Informação Schengen (SIS), do quadro jurídico de Prüm e dos pontos de contacto únicos de polícia, para além do reforço das “estratégias de saída” para as pessoas radicalizadas e da cooperação transnacional contra o crime grave e organizado (CE, 2015a, p. 12).

O programa Horizonte 2020, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, os programas da UE no domínio da justiça e o programa Alfândega 2020 são também exemplos de instrumentos financeiros que, nos respetivos domínios, contribuem para a implementação da AES. (CE, 2015a, p. 12)

No quadro do financiamento da UE, importa ainda destacar a criação do *Instrument contributing to Stability and Peace*, em 2014, enquanto instrumento de apoio à capacitação de países terceiros, através de ações de mentoria, treino, provisão de equipamento não letal, assistência ao desenvolvimento de infraestruturas e reforço do instrumento militar, como forma de contribuir para a paz e construção de sociedades inclusivas (UE, 2017).

Segundo a AES, na sua mensagem final, a boa execução da agenda depende do compromisso político das partes (UE, EM e agências) para trabalharem em prol da capacitação coletiva, mas também da sua flexibilidade para reagir a imprevistos, aproveitar oportunidades, antecipar tendências e desafios emergentes à segurança, apresentando o paradigma de Segurança como um sistema vivo, complexo e com permanente necessidade de ajustamentos, essenciais “ao objetivo de desenvolver um verdadeiro espaço de segurança interna da UE” (CE, 2015a, p. 23).

A dificuldade na obtenção de consensos políticos revela-se uma fragilidade/ameaça à estabilidade da UE, alimentando a retórica política em torno das diferentes posições, com consequências ao nível da morosidade dos mecanismos de decisão/resposta. Neste sentido,



no discurso sobre o estado da União, o presidente da CE veio apelar ao desenvolvimento de uma visão comum que inspire um alinhamento entre os EM, senão ao nível dos interesses, pelo menos ao nível dos compromissos de resposta coletiva: “Gostaria que os europeus acordassem numa Europa em que tenhamos conseguido chegar a acordo sobre um pilar forte das normas sociais (...) uma verdadeira União Europeia” (Juncker, 2017, p. 10).

No fundo, os mecanismos de financiamento traduzem-se em ações concretas de apoio à capacitação e desenvolvimento que refletem os desafios da dimensão interna e externa do paradigma de Segurança da UE, relevando as palavras de Mogherini quando afirma que o futuro passa por reconhecer que “em tempos difíceis, uma União forte é aquela que pensa estrategicamente, tem uma visão comum e age coletivamente” (UE, 2016, p. 3).



3. **Fundo para a Segurança Interna**

O terceiro capítulo centra-se na caracterização do FSI enquanto instrumento de financiamento da UE para a área da CP, identificando o seu objetivo, arquitetura legal, competências associadas, lições identificadas e características do programa nacional, por forma a criar condições para, nos capítulos seguintes, refletir sobre a sua implementação e contributos para a SI nacional.

3.1. **Caraterização do instrumento**

O QFP 2014-2020 surgiu na sequência do seu homónimo para o período 2007-2013, que se revelou mais centrado numa política de Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios, integrando quatro Fundos comunitários: o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas; o Fundo Europeu de Regresso; o Fundo Europeu para os Refugiados; e o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (SGMAI, 2016a, p. 5).

O QFP vigente tem por objetivo simplificar a arquitetura do seu antecessor, tendo por isso agregado as áreas de atuação em apenas dois programas, o FSI e o FAMI (SGMAI, 2016a, p. 53). O FSI vem ainda integrar duas áreas de intervenção distintas, a área de CP e a área de Fronteiras e Vistos (CE, 2017a).

Na área da CP, o FSI tem por objetivo:

[...] prevenir a criminalidade, lutar contra a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades nacionais dos Estados-Membros, incluindo a Europol e outros organismos competentes da União, e com os países terceiros e as organizações internacionais relevantes [...] bem como reforçar a capacidade dos Estados-Membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos relacionados com a segurança e as crises, e preparar e proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança.

(SGMAI, 2017f).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2015, de 9 de julho, veio aprovar a criação do “sistema de gestão e controlo dos fundos europeus integrados no QFP 2014-2020” (Conselho de Ministros, 2015) para a área dos Assuntos Internos, nos termos do previsto: no Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, que estabeleceu as condições aplicáveis ao FSI; e no Regulamento Delegado (UE) n.º 1042/2014 da Comissão, de 25 de julho, referente à designação e competências de gestão e controlo das autoridades responsáveis, bem como ao estatuto, competências e obrigações das autoridades de auditoria (CE, 2014b; Parlamento Europeu e Conselho, 2014a).

O instrumento de apoio financeiro à CP foi criado pelo Regulamento n.º 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho (2014b), de 16 de abril. A Portaria n.º 43/2016 dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, Finanças, Administração Interna e da Justiça (2014),



de 11 de março, veio definir as condições de acesso e as regras gerais de cofinanciamento comunitário para os projetos a desenvolver no âmbito do FSI.

Do quadro legal de referência, destaca-se que o FSI se destina a beneficiar serviços e organismos do Estado com competências legais na respetiva área do Fundo, mas também “organizações não-governamentais, organizações internacionais e outras coletivas, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, que desenvolvam as suas atividades nas mesmas áreas” (art.º 3º), proibindo que as ações tenham fins lucrativos ou beneficiem, simultaneamente, de outras fontes de financiamento. A estrutura de financiamento do instrumento (art.º 4º) assume a forma de subvenções, suportando, como complemento da despesa das entidades beneficiárias, até 75% do total de despesas elegíveis no projeto (MNE et al., 2014).

O sistema de gestão e controlo do FSI deve “conciliar a capacidade administrativa e as competências das entidades envolvidas e garantir uma gestão eficaz, com vista à maximização dos resultados da aplicação dos recursos, assegurando que a execução do Programa Nacional está focalizada em aspetos-chave políticos nacionais que se enquadram nas prioridades políticas da UE”. Neste sentido foi nomeada a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) como Autoridade Responsável e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) como Autoridade de Auditoria (PCM, 2015a).

Nos termos da Portaria n.º 43/2016: à SGMAI, enquanto Autoridade Responsável¹⁰ (art.º 7), cabe assegurar a gestão técnica, administrativa e financeira do Fundo, constituindo-se como único responsável pela boa gestão e controlo do PNFSI e interlocutor com a Comissão (MNE et al., 2014; Parlamento Europeu e Conselho, 2014a); à Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (SGMJ), enquanto Autoridade Delegada (art.º 8º), cabe assumir as competências delegadas pela Autoridade Responsável; à IGF, enquanto Autoridade de Auditoria (art.º 9º), cabe assegurar o funcionamento do sistema de gestão e controlo do Fundo, segundo uma lógica de eficácia e eficiência, em conformidade com o art.º 59º do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012 e art.º 25º do Regulamento (UE) n.º 514/2014 (Parlamento Europeu e Conselho, 2012; Parlamento Europeu e Conselho, 2014a).

No âmbito do sistema de gestão e controlo dos fundos europeus, o planeamento e implementação das atividades financiadas pelo FSI estão sujeitos a procedimentos e requisitos que pretendem assegurar a relevância, eficiência, eficácia, valor acrescentado e sustentabilidade das ações a implementar nos respetivos programas nacionais, concretizando

¹⁰ Anexo A – Competências da Autoridade Responsável pelo FSI.



os princípios gerais da racionalidade económica, da disciplina financeira e da integração orçamental, da segregação de funções de gestão e da prevenção de conflitos de interesse, da transparência e prestação de contas, visando a boa prossecução dos interesses nacionais e da UE (PCM, 2015a).

Ao nível dos procedimentos de acesso ao financiamento FSI, nos termos da Portaria n.º 43/2016, compete à Autoridade Responsável difundir o anúncio ou convite para a candidatura ao financiamento de projetos (art.º 10), sendo esta candidatura efetuada exclusivamente através da plataforma eletrónica disponibilizada. A análise e seleção das candidaturas validadas (art.º 14º) decorre de uma grelha de análise previamente mencionada no aviso inicial, onde conste necessariamente: o grau de contributo para os indicadores específicos do PNFSI; o grau de sustentabilidade do projeto; e o grau de complementaridade com outros projetos cofinanciados. A decisão de aprovação das candidaturas e a aprovação do financiamento (art.º 15º) compete à Autoridade Responsável (MNE et al., 2014).

Importa relevar a constituição de um sistema de monitorização, desenvolvido em parceria ao nível político e técnico, através da constituição da Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) e do Comité de Acompanhamento Técnico (CAT) para a área de Fundos dos Assuntos Internos (PCM, 2015a).

À CIC compete a definição de estratégias de utilização do FSI e do FAMI, nomeadamente, a aprovação da revisão dos programas nacionais, após parecer prévio do CAT sobre a proposta da Autoridade Responsável, alterações substantivas ao nível do sistema de gestão e controlo e verificações de conformidade de resultados (MNE et al., 2014). A CIC é presidida pelo representante do Governo para a Administração Interna, contando ainda com a presença de representantes dos negócios estrangeiros, justiça, desenvolvimento regional, Autoridade Responsável, Autoridades Delegadas e outras entidades cuja participação seja considerada pertinente (PCM, 2015a).

Ao CAT compete a “supervisão, coordenação, gestão, controlo e acompanhamento da implementação do FSI e do FAMI”, cabendo-lhe a “elaboração de um relatório anual sobre a execução destes fundos e o cumprimento das opções estratégicas assumidas politicamente” (PCM, 2015a). Neste quadro, o comité é presidido por um representante da Autoridade Responsável e constituído por representantes das Autoridades Delegadas, bem como dos departamentos ministeriais responsáveis pela execução dos programas nacionais.

O quadro legal da Portaria n.º 43/2016 vem também regulamentar questões de financiamento, nomeadamente ao nível da elegibilidade das despesas e pagamento,



obrigações dos beneficiários e factos modificativos e extintivos do financiamento (MNE et al., 2014).

No processo de implementação do QFP 2014-2020, a CE criou um conjunto de mecanismos de apoio com vista a possibilitar aos EM uma gestão eficaz dos vários programas nacionais financiados. Neste sentido, em 2015 foi desenvolvido um conjunto de indicadores de execução, resultados e impacto com vista a estabelecer uma Rede Europeia de Avaliação para os fundos da área dos Assuntos Internos da UE, funcionando como uma espécie de plataforma comum para a definição de metodologias de avaliação, troca de boas práticas, informações e atividades de monitorização, avaliação e acompanhamento. Para o efeito, a SGMAI envolveu todas as entidades participantes no PNFSI, colaborando ativamente na análise e desenvolvimento dos indicadores¹¹ (CE, 2015b).

3.2. Lições identificadas do Quadro Financeiro Plurianual 2007-2013

O relatório final da implementação do QFP 2007-2013, elaborado pela consultora Logframe (2015) sob direção da SGMAI (Autoridade Responsável pelo Programa SOLID¹²), permite-nos alguns pontos de ancoragem sobre o que se entendeu apelidar de lições identificadas e referências para a análise dos contributos no âmbito do QFP 2014-2020. Como critérios de análise, este relatório elegeu as variáveis: relevância, eficácia, eficiência, utilidade, sustentabilidade, coerência e valor acrescentado (Logframe, 2015, pp. 3, 4).

A Logframe (2015, pp. 3, 4) atribuiu um elevado grau de relevância à implementação do programa nacional SOLID, uma vez que, globalmente, as ações estiveram alinhadas com as prioridades definidas no programa plurianual, dando resposta às principais necessidades de Portugal no domínio das fronteiras externas e processamento de vistos. Ao nível da eficiência e da eficácia foram identificados vários constrangimentos à execução da estratégia planeada, sobretudo, associados aos procedimentos de contratação pública e de cabimentação orçamental, traduzidos nas reduzidas “taxas de execução”, 14 projetos implementados em 29 aprovados e apenas 45,74% de execução financeira.

Em termos de utilidade, o relatório destacou o impacto dos projetos desenvolvidos para o controlo de fronteiras, agilização dos mecanismos de emissão de vistos, prevenção e combate a comportamentos abusivos, infrações e crimes, os quais reforçaram a convicção

¹¹ À data de conclusão desta investigação os indicadores ainda não foram tornados públicos.

¹² Programa “Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios”, delineado para dar resposta aos desafios europeus na área da gestão de fronteiras externas e políticas de asilo, imigração e integração (SGMAI, 2016a, p. 5).



de sustentabilidade dos processos pelos beneficiários no período pós-QFP, sendo expectável que os impactos alcançados perdurem no tempo (Logframe, 2015, p. 5).

No que diz respeito à coerência entre fundos europeus e nacionais, no âmbito das fronteiras externas e da emissão de vistos, o relatório considerou evidente que os projetos contribuíram para reforçar a participação nacional no quadro de compromissos internacionais, onde se destacou a implementação do sistema EUROSUR¹³ (Logframe, 2015, p. 5).

Perspetivando o valor acrescentado do Programa para a UE, a equipa de avaliação considerou que as ações implementadas constituíram uma mais-valia, introduzindo um conjunto de iniciativas ao nível da gestão, proteção e segurança das fronteiras externas da União. Importa ainda relevar três aspetos, destacados no final do sumário executivo do relatório: as evidentes limitações à execução financeira; a necessidade de melhoria ao nível do sistema de avaliação e monitorização do Fundo, no que se refere à definição de indicadores de resultado e impacto; e a sinalização de “défices de conhecimento sobre os projetos” por parte de algumas entidades, em resultado do que “é o processo de mobilidade de recursos humanos registado na AP Portuguesa e que afetou, naturalmente, a consolidação da memória do Fundo no que se reporta ao período 2011-2013” (Logframe, 2015, pp. 5, 6).

Para o QFP 2014-2020 foi definido pela SGMAI a realização de uma avaliação intercalar, tendo este relatório sido concluído e submetido à CE em dezembro de 2017, com dados referentes ao período de janeiro de 2014 a junho de 2017, integrando elementos de natureza operacional e financeira sobre as ações implementadas e em curso. Esta avaliação intercalar enquadra-se nas competências de acompanhamento, monitorização e avaliação dos Fundos atribuídas à Autoridade Responsável, para as quais foi contratualizado o serviço, por concurso público nacional, à *Quaternaire Portugal* (SGMAI, 2017c).¹⁴

3.3. Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna

Desenvolvido, planeado e proposto pelo Estado português, o PNFSI foi submetido à CE a 11 de agosto de 2014 e previamente aprovado a 10 de agosto de 2015, como forma de garantir o necessário financiamento para o início do programa, tendo sido validada a introdução de alguns ajustamentos a 29 de agosto de 2017 (CE, 2017b; CE, 2015c).

O desenvolvimento do PNFSI implicou um “levantamento exaustivo de prioridades”, conduzido por um grupo de trabalho interministerial liderado pela SGMAI, envolvendo

¹³ Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras, cujo Centro Nacional de Coordenação foi edificado na Unidade de Controlo Costeiro da GNR (CE, 2018a; GNR, 2017a).

¹⁴ À data de conclusão desta investigação o relatório ainda não foi tornado público.



representantes das Forças e Serviços de Segurança (FSS), representantes do MAI, Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), MJ e SSI, entre outras entidades, organizações internacionais e não-governamentais com competências nos domínios em análise (Carrilho, 2017).

A contribuição máxima do PNFSI disponível para Portugal perfaz os 45,25M€¹⁵, se considerarmos a área de CP e a área de Fronteiras e Vistos (SGMAI, 2018a). A área da CP está orientada pelo OE 5, *prevenção e combate ao crime*, e pelo OE 6, *riscos e crises* (Tabela 1), englobando, respetivamente, um conjunto de objetivos nacionais (ON) que perfazem um teto de financiamento comunitário de 20,15M€, onde se releva, em função do financiamento previsto, os ON “prevenção e combate” e “intercâmbio de informações” (SGMAI, 2015a; SGMAI, 2017d, p. 8).

Tabela 1 - Objetivos do PNFSI - área da CP

OE	ON	Valor de financiamento ¹⁶
OE 5 - prevenção e combate ao crime		
	Prevenção e combate	4.396.197,55€
	Intercâmbio de informações	3.663.319,80€
	Formação	1.483.032,86€
	Apoio às vítimas	399.301,59€
	Avaliação de ameaças e riscos	588.001,36€
OE 6 - riscos e crises		
	Prevenção e combate	1.632.926,83€
	Intercâmbio de informações	1.745.726,83€
	Formação	453.538,04€
	Apoio às vítimas	387.215,37€
	Avaliação de ameaças e riscos	598.715,37€
	Infraestrutura	1.569.476,83€
	Alerta rápido e crises	641.015,37€

Fonte: adaptado de (SGMAI, 2015a)

A listagem de projetos aprovados no PNFSI para a área da CP, atualizados à data de 31 de dezembro de 2017, constam da tabela em Apêndice F, com referência aos OE e ON, designação do projeto, entidade beneficiária, investimento elegível, valor máximo de financiamento e datas de referência para o início e fim do projeto.

¹⁵ Dados referentes a 31 dezembro de 2017.

¹⁶ Previsto à data de aprovação do PNFSI.



4. **Segurança Interna: dimensão e desafios**

O quarto capítulo procura analisar a SI nacional, enquanto conceito, estrutura e desafios associados, com vista a identificar as suas prioridades e caracterizar a participação das entidades beneficiárias no PNFSI, criando condições para compreender os contributos do instrumento FSI.

4.1. **Estratégias de Segurança Interna: o caso português**

Apesar do Programa do XXI Governo (2015a, p. 56), período 2015-2019, definir como relevante o estabelecimento de um conceito estratégico de SI, a ausência deste conceito, associado a um documento autónomo e integrador das estratégias para esta dimensão da segurança, exige a análise de diversa documentação, tanto na área da estratégia como da SI, aumentando a probabilidade de existirem zonas de sobreposição, vazios de orientação e, sobretudo, desalinhamento de esforços.

O Planeamento Estratégico está, segundo Couto (1988, pp. 340-341), muito associado à definição de objetivos e ao estudo da situação estratégica, tendo em vista a consecução dos objetivos políticos definidos pelo Estado, no âmbito da estratégia total, podendo dividir-se em duas áreas: por um lado, as *estratégias estrutural* e *genética*, associadas ao “fortalecimento de potencial estratégico” e traduzidas na elaboração de um plano estratégico que pode assumir várias formas, nomeadamente, “Lei de Programação”, “Orçamento Geral do Estado”, “Grandes Opções do Plano”, “Leis das Infraestruturas” e “Programas Nucleares”, entre outros (Dias e Sequeira, 2015, p. 160); por outro lado, a *estratégia operacional*, ao nível da operacionalização das atividades (Couto, 1988, pp. 344,345).

Neste sentido, reconhecendo que “o planeamento permite aumentar o desempenho das organizações através da eficácia e eficiência do desempenho”, importa relevar que “para haver planeamento estratégico é preciso primeiro uma estratégia” (Vieira, 2018).

Segundo Rodrigues (2013, pp. 1-3), três circunstâncias recentes reconfiguraram o que considera ser a noção de espaço estratégico, nomeadamente: a “interpretação geopolítica e geoestratégica dos espaços de interesse”; a globalização, enquanto contexto de segurança que vincula os Estados a cooperarem entre si para resolverem as ameaças de natureza transnacional; e uma “nova conceção de espaços comuns”, zonas consideradas vitais para o acesso e manutenção das ligações a quaisquer pontos do mundo, o que inclui águas, espaços aéreos internacionais, espaço exterior e espaço cibernético. O autor considera “espaços estratégicos de interesse nacional” o território nacional, o enquadramento regional de Portugal na Europa, o espaço euro-atlântico, Atlântico e Lusófono, bem como os países de



acolhimento das mais significativas comunidades portuguesas no estrangeiro e a área próxima do Magrebe (Rodrigues, 2013, pp. 5-7).

Para Guedes (2005, pp. 3-5, 36), o pensamento estratégico português está naturalmente associado à trilogia “Europa, relação transatlântica, Lusofonia”, sofrendo uma necessária transformação associada ao processo de hibridação das dimensões internas e externas da territorialidade, os quais acrescentam novas ameaças às tradicionais dimensões de segurança e defesa, desafios diferenciados em escala, meios e oportunidades.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) define os “aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional”, relevando o que se consideram ser os valores e interesses de Portugal, para o qual concorrem também as FSS, a diplomacia e a justiça (Governo, 2013, pp. 9, 13). Destaca-se ainda o que o CEDN elege como ameaças de natureza global e que podem também colocar em causa a Segurança de Portugal, nomeadamente, o terrorismo e a criminalidade transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva, a cibercriminalidade e a pirataria, considerando que a estratégia nacional se deve orientar pela unidade estratégica, a coordenação e a utilização racional e eficiente de recursos, devendo o SSI ser integrado num sistema mais “amplo e abrangente da segurança nacional” e não considerado de forma isolada (Governo, 2013, pp. 22, 35, 53).

A Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço releva a capacidade de ativistas políticos ou religiosos, criminosos ou terroristas para afetar infraestruturas vitais do Estado português, definindo seis eixos de intervenção, nomeadamente: a estrutura de segurança do ciberespaço; o combate ao cibercrime; a proteção do ciberespaço e das infraestruturas; a educação, sensibilização e prevenção; a investigação e desenvolvimento; e a cooperação (PCM, 2015b).

A Lei de Segurança Interna (LSI), Lei n.º 53/2015 de 29 de agosto, estabelece no seu art.º 1º a definição e fins da SI, enquanto:

[...] actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática [...] designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.

(AR, 2008a)



O capítulo III da LSI define a estrutura do SSI¹⁷, nomeadamente, os órgãos que o constituem e as suas competências, de onde se destaca: o Conselho Superior de SI, o Secretário-Geral e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) (art.º 11). Nos termos do art.º 15º são atribuídas ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional. Como competências de coordenação (art.º 16º) são atribuídos “os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas FSS, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros” (AR, 2008a).

A Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, veio definir os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio de 2017-2019, estabelecendo como prioridades para a prevenção criminal um conjunto alargado de crimes (art.º 2º), de onde se destacam: o terrorismo, a criminalidade violenta organizada, a cibercriminalidade, o tráfico de pessoas, estupefacientes e armas (AR, 2017).

O Programa do XXI Governo Constitucional define também algumas bases para a SI e Política Criminal, nomeadamente, para fazer face aos crimes de tráfico de pessoas, armas e droga, ao terrorismo, cibercrime e criminalidade económico-financeira, assente “num SSI adequadamente coordenado, eficaz e operativo” (Governo, 2015a, p. 55). Na mesma linha, as Grandes Opções do Plano 2016-2019 identificam como desígnios fundamentais do Governo a manutenção de um Estado seguro, a prevenção e o combate à violência e criminalidade, destacando os mesmos crimes como prioridade para a prevenção e repressão, para o qual se releva ainda a necessidade de “uma orientação estratégica clara, bem definida e conduzida de modo coerente”, a modernização e racionalização do SSI (PCM, 2016, pp. 77-80).

Na sequência dos violentos incêndios que assolaram Portugal no Verão de 2017, as Grandes Opções do Plano para 2018 vieram dar uma maior dimensão à área da proteção civil e do desenvolvimento da “rede SIRESP”¹⁸ (Governo, 2017, pp. 102-108).

Uma análise detalhada ao Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), referente aos anos de 2012 a 2017, permite destacar, ao nível das orientações estratégicas para o ano seguinte, a tendência para o apoio e desenvolvimento de determinadas áreas, nomeadamente: o reforço, modernização e racionalização do SSI e das FSS, numa lógica de cooperação, formação conjunta, partilha de conhecimentos, experiências e recursos, de dignificação,

¹⁷ Anexo B – Estrutura do SSI.

¹⁸ Sistema integrado das redes de emergência e segurança de Portugal (SIRESP, 2009).



reequipamento e recuperação de infraestruturas, garantindo um adequado aproveitamento e execução de programas, fundos comunitários e outros financiamentos; a aposta na prevenção criminal, tanto ao nível do combate à criminalidade grave e ao terrorismo como através da implementação de programas de proximidade e de policiamento comunitário; o desenvolvimento da componente tecnológica, tanto ao nível dos sistemas policiais como do combate à cibercriminalidade; o controlo de fronteiras e a dimensão externa da SI, além da cooperação com os EM da UE e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; a segurança rodoviária e diminuição da sinistralidade; bem como a melhoria e consolidação da reforma do sistema de proteção civil (SSI, 2013, pp. 379-384; SSI, 2014, pp. 402-413; SSI, 2015, pp. 469-478; SSI, 2016, pp. 240-246; SSI, 2017, pp. 225-231; SSI, 2018, pp. 230-232).

Segundo Lourenço et al. (2015, pp. 23, 24, 87), um Conceito Estratégico de SI é fundamental para uma eventual redefinição da arquitetura do Sistema de Segurança Nacional, seguindo uma lógica de complementaridade multissistema que englobe, nomeadamente, a segurança militar, SI, informações, justiça e proteção civil, enquanto origem de uma “futura e necessária” Estratégia Nacional de SI que traduza as necessidades, a experiência e a evolução dos SSI dos vários Estados que integram o *espaço de liberdade, segurança e justiça* da UE.

4.2. Principais atores do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna

Com vista a recolher informação nos diferentes níveis de responsabilidade das entidades envolvidas nas ações do PNFSI para a área da CP, nomeadamente, Autoridade Responsável, Autoridade Delegada e beneficiários, a seleção das entidades a analisar, para além do SGSSI, teve por base o critério do maior número de candidaturas aprovadas e do maior valor de financiamento atribuído no âmbito FSI, mantendo um equilíbrio de representatividade entre o MAI e o MJ.¹⁹ Decorrente da aplicação dos critérios, no âmbito do MAI, para além da SGMAI (Autoridade Responsável), foi selecionada a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); no âmbito do MJ, para além da SGMJ (Autoridade Delegada), foi selecionada a Polícia Judiciária (PJ) e a Procuradoria-Geral da República (PGR).

A Autoridade de Auditoria não foi analisada por ainda não ter desenvolvido ações relevantes no programa em curso, sendo previsível que o forte da sua atividade decorra na

¹⁹ Dados considerados a 31 de dezembro de 2017 (SGMAI, 2017d).



fase final do QFP. A inclusão do SGSSI pretendeu integrar na análise o órgão com competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional sobre as FSS (art.º 15º a 19º), na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna (AR, 2008a).

A SGMAI, nos termos da Lei Orgânica do MAI (art.º 10º), tem por missão assegurar a elaboração e execução do orçamento do MAI, garantir apoio técnico e administrativo aos respetivos gabinetes do Governo, órgãos e serviços sem estrutura de apoio, bem como assegurar a “conceção, instrução, acompanhamento, preparação, programação e execução nacional anual e plurianual das candidaturas a financiamento relativamente a fundos comunitários e outros financiamentos internacionais” (MAI, 2011). Para além do seu papel como Autoridade Responsável, para o qual foram atribuídos 750.000€ para efeitos de assistência técnica, à data de 31 de dezembro de 2017, esta secretaria tinha aprovada a execução de um projeto²⁰, para um valor de financiamento comunitário de 784.000€ (SGMAI, 2017d; SGMAI, 2017e).

A SGMJ, nos termos da Lei Orgânica do MJ (art.º 8º), tem por missão assegurar o apoio técnico e administrativo aos respetivos gabinetes do Governo, órgãos e serviços sem estrutura de apoio, no âmbito da administração de recursos humanos, da contratação pública de bens e serviços, do apoio técnico-jurídico e contencioso e das funções de documentação e arquivo, relações públicas e protocolo (MJ, 2011). No quadro das suas responsabilidades como entidade delegada, à data de 31 de dezembro de 2017, esta secretaria dispunha de um valor de 407.671€ para efeitos de assistência técnica (SGMAI, 2017d; SGMAI, 2017e).

A SGSSI, no quadro das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional (AR, 2008a) tem a seu cargo a liderança de um grupo de trabalho responsável pela implementação do projeto de Expansão Modular da Plataforma Integrada de Investigação Criminal (PIIC), cuja entidade beneficiária, para efeitos jurídicos, é a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), cujo projeto engloba um valor de financiamento comunitário de 412.500€ (SGMAI, 2017d; SGMAI, 2017e).

A GNR, nos termos da sua Lei Orgânica (art.º 1º), constitui-se como uma “Força de Segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa” (AR, 2007a). Enquanto órgão de polícia criminal de competência genérica, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) (art.º 3º), compete-lhe “assegurar a legalidade democrática, garantir a

²⁰ Neste contexto importa destacar o respeito pelo princípio da segregação de funções, havendo separação entre a equipa de gestão do projeto e os elementos que assumem o papel de Autoridade Responsável pelo PNFSI.



Segurança Interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional” (AR, 2008b). O Plano Estratégico da GNR define como linhas de orientação estratégicas o desenvolvimento de uma força “presente e próxima”, “otimizar para criar valor”, “modernizar, inovar e simplificar” e “qualidade: cooperar para melhorar”, das quais decorrem 21 objetivos estratégicos e 985 ações previstas para o período 2015-2020 (GNR, 2015, pp. 68-74; GNR, 2017b). À data de 31 de dezembro de 2017, a GNR tinha aprovada a execução de quatro projetos, para um valor de financiamento comunitário de 1,06M€ (SGMAI, 2017d; SGMAI, 2017e).

A PSP, nos termos da sua Lei Orgânica (art.º 1º), é uma “Força de Segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa” (AR, 2007b). Enquanto órgão de polícia criminal de competência genérica, nos termos da LOIC (art.º 3º), compete-lhe “assegurar a legalidade democrática, garantir a Segurança Interna e os direitos dos cidadãos” (AR, 2008b). As Grandes Opções Estratégicas da PSP para o período 2017-2020 preveem uma intervenção em cinco eixos prioritários: “polícia sempre presente”, “reforçar a valorização humana, profissional e técnica dos recursos humanos”, “qualidade de serviço” numa lógica de qualidade total, “comunicação e informação”, numa linha de interoperabilidade de sistemas, e “cooperação”, no sentido alargado de melhor imagem, mais capacidade e profissionalismo (PSP, 2016, p. 1). À data de 31 de dezembro de 2017, a PSP tinha aprovada a execução de quatro projetos, para um valor de financiamento comunitário de 2,06M€ (SGMAI, 2017d; SGMAI, 2017e).

O SEF, nos termos da sua Lei Orgânica (art.º 1º), é “um Serviço de Segurança, organizado hierarquicamente [...] com autonomia administrativa”, com competências no âmbito do controlo da circulação e permanência de pessoas em território nacional (MAI, 2012), relevando a prestação de um serviço de segurança próximo dos cidadãos, ativo e eficaz “na gestão dos fluxos migratórios e na construção do espaço alargado de liberdade, segurança e justiça” (SEF, 2017). À data de 31 de dezembro de 2017, o SEF tinha aprovada a execução de dois projetos para a área da CP, englobando um valor de financiamento comunitário de 426.000€ (SGMAI, 2017d; SGMAI, 2017e).

A PJ, nos termos da sua Lei Orgânica (art.º 1º), é um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente [...] dotado de autonomia administrativa”, enquanto órgão de polícia criminal de competência reservada, nos termos da LOIC (art.º 7º), com vista a “coadjuvar as autoridades judiciais na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção, detecção e investigação” (AR, 2008b; AR, 2008c). Institucionalmente, a PJ posiciona-se “na linha da frente do combate às formas de criminalidade mais graves,



complexas e de maior danosidade social”, apostando numa “cultura de rigor, isenção e elevado profissionalismo”, reconhecido “prestígio no plano interno e internacional”, uma polícia “transparente” ao serviço da “Justiça e do Cidadão” (PJ, 2017). À data de 31 de dezembro de 2017, a PJ tinha aprovada a execução de oito projetos, para um valor de financiamento comunitário de 4,28M€ (SGMAI, 2017d; SGMAI, 2017e).

A PGR, nos termos do Estatuto do Ministério Público e da Orgânica dos Serviços de Apoio da PGR e enquanto órgão do Ministério Público (AR, 2012), é responsável por “gerir procedimentos relativos à intervenção do Ministério Público junto dos tribunais e de atribuições em matéria penal com ligação às polícias” (Governo, 2009). À data de 31 de dezembro de 2017, a PGR tinha aprovada a execução de dois projetos, para um valor de financiamento comunitário de 909.000€ (SGMAI, 2017d; SGMAI, 2017e).

Neste quadro de modernidade, numa perspetiva de impactos e consequências para o SSI, o papel das instituições assume especial relevo, na medida em que novos desafios de (in)Segurança implicam respostas reconfiguradas que, associadas a mecanismos de financiamento, exigem visão estratégica e preparação especializada, respetivamente ao nível do planeamento e da gestão de projetos.



5. Quadro global: uma análise integrada das perspetivas

O quinto capítulo está organizado de acordo com a sequência lógica das QD, procurando analisar e interpretar os dados do trabalho de campo²¹, confrontando-os com a análise documental desenvolvida nos capítulos anteriores desta investigação, sem prejuízo de, oportunamente, se estabelecerem pontos de contacto e considerações com outras temáticas, direta ou indiretamente associadas, com vista a deixar pistas suficientemente claras para as respostas às questões levantadas.

5.1. Fundo para a Segurança Interna e paradigma de Segurança da União Europeia

Partindo do racional de que os EM, apesar de serem os primeiros responsáveis pela sua segurança, dificilmente conseguirão, por si só, garantir os adequados níveis de proteção e bem-estar dos seus cidadãos, a UE tem incentivado a implementação de respostas coletivas para as necessidades de Segurança da Europa e das regiões vizinhas, nomeadamente através de mecanismos de financiamento e apoio na área da CP, em linha com o princípio da subsidiariedade (UE, 2015).

A AES 2015-2020 veio enquadrar o papel do FSI como instrumento de orientação estratégica, promovendo respostas flexíveis nas áreas da prevenção e luta contra a criminalidade organizada, como forma de reforçar a coordenação e cooperação entre as autoridades responsáveis, traduzida em mecanismos de intercâmbio de informações, CP, ações de formação e incentivo à investigação e inovação (CE, 2015a, pp. 1-14; UE, 2010b, p. 18; SGMAI, 2017f).

No âmbito do QFP 2014-2020, entre os 908.400,00M€ inicialmente disponíveis, 3.800,00M€ foram atribuídos ao FSI (0,42% do QFP), traduzidos no caso nacional em 45,25M€ (1,19% do FSI), dos quais 20,15M€ para a dimensão da CP (44,53% do PNFSI). À dimensão europeia, reconhecendo que os contributos para a segurança não decorrem exclusivamente da rubrica 3 do QFP, “Segurança e Cidadania” (15.690,00M€; 1,73% QFP), tendo por referência a rubrica 2, “Crescimento sustentável no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural” (373.180,00M€; 41,18% QFP), parece claro, atendendo aos valores envolvidos, que a definição de prioridades de investimento da UE não privilegia, em

²¹ A análise de conteúdo das entrevistas está disponível no Apêndice D (disponibilizado apenas em suporte informático) e Apêndice E, onde se releva o acesso às tabelas com os resultados das Questões.



primeira linha, a área da Segurança (CE, 2017a; Conselho da UE, 2018; SGMAI, 2016c, p. 6; SGMAI, 2017d).²²

Segundo Carrilho²³ (2017), a generalidade dos parceiros europeus concordam que o orçamento disponível para a área da Justiça e Assuntos Internos é muito limitativo face aos atuais desafios de Segurança, tendo Portugal assumido nos últimos anos um papel ativo na sensibilização política europeia para o reforço destas verbas.

Entre 10 de janeiro e 8 de março de 2018, a CE desenvolveu um período de “Consulta Pública para o QFP pós-2020 para a área da Segurança”, com vista a recolher a opinião de todos os cidadãos e partes interessadas (CE, 2018b; SGMAI, 2018b).²⁴

5.2. Mecanismos para a preparação e implementação do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna

Nas organizações analisadas a definição de prioridades de participação no FSI é formalmente assumida pelos respetivos Diretores/Comandantes-Gerais, apoiados por departamentos orgânicos ou equipas *ad hoc* constituídas para a preparação das candidaturas e posterior acompanhamento da execução dos projetos, desenvolvidos por estruturas de especialidade (Questão 1 e 2).

Na elaboração do PNFSI a Autoridade Responsável assumiu, sobretudo, um papel agregador das propostas enviadas pelos beneficiários (67%), integrando no programa as candidaturas que estão alinhadas com os objetivos e regras da CE (Questão 3). A maioria dos beneficiários (63%) considera que todas as suas prioridades/objetivos foram integradas no PNFSI, verificando-se um alinhamento entre o programa e as intenções das organizações, apesar de uma parte reconhecer também que, naturalmente, ao longo do processo foram surgindo outros objetivos que, por não terem acolhimento orçamental ou não estarem alinhadas com os critérios da UE, não foram integradas (Questão 4 e 11).

O desenvolvimento do PNFSI implicou um esforço colaborativo orientado para a identificação de necessidades e prioridades, conduzido por um grupo de trabalho interministerial liderado pela SGMAI, integrando representantes do MAI, MJ, MNE e SGSSI, entre outras entidades com competências pontuais nos domínios em análise (Carrilho, 2017).

A maioria dos beneficiários (67%) considera ter as prioridades e objetivos dos projetos FSI alinhados com as suas ferramentas de planeamento estratégico, sob a forma de plano,

²² Dados sobre o orçamento do QFP2014-2020 (CE, 2017f).

²³ Secretário-Geral Adjunto para as Relações Internacionais e Gestão de Fundos Comunitários da SGMAI.

²⁴ Estudo sobre cinco cenários possíveis para o QFP pós-2020 (CE, 2017g).



objetivos ou orientações (Questão 7), considerando (64%) que caso não existisse o apoio financeiro do FSI não haveria uma perspetiva temporal concreta para a execução destes projetos pela organização, por falta de previsão orçamental para as rubricas de investimento (Questão 5). Ainda neste âmbito, uma parte dos beneficiários (27%) referiu que os projetos seriam sempre executados independentemente do apoio financeiro, enquanto uma parte residual (9%) mencionou que sem este apoio os mesmos seriam cancelados.

Ao nível da preparação e elaboração do PNFSI, as entidades beneficiárias contribuíram, sobretudo, através da proposta de projetos a desenvolver pelas respetivas organizações, com contributos pontuais para outros projetos que envolvem a colaboração de várias entidades. Neste quadro, apenas a Autoridade Responsável e Autoridade Delegada assumiram responsabilidades diretas ao nível da estrutura e desenho global do PNFSI (Questão 8), o que revela uma cooperação interinstitucional/ministerial pouco consolidada (Questão 9), em que as necessidades são perspetivadas numa ótica organizacional e agregadas pela SGMAI. Apesar deste contexto, não é claro para os beneficiários quais as fragilidades associadas à estruturação do Programa (Questão 10).

Ao nível das principais dificuldades de execução dos projetos pelas entidades beneficiárias, são destacados os fatores gestão de projetos e processos de contratação (69%), associados à oportunidade das informações difundidas e à morosidade dos procedimentos de aprovação e realização da despesa, que por vezes exigem validações administrativas quer do Ministério das Finanças quer do MAI/MJ (Questão 12).

Neste âmbito, o FSI parece privilegiar, deliberadamente, o financiamento de projetos com maior “maturidade” (Evangelista, 2018), projetos em fase de (pré)desenvolvimento que quando propostos a financiamento estão já preparados para avançar para os procedimentos aquisitivos, em detrimento de projetos que, face aos constrangimentos orçamentais institucionais, aguardam a aprovação do financiamento para iniciar o planeamento detalhado e posterior execução. A necessidade de apresentação de despesas num período de 90 dias após a aprovação de financiamento dos projetos reflete (Freitas, 2018), por um lado, o elevado grau de exigência e controlo dos processos de financiamento, por outro, a importância de ter candidaturas bem estruturadas e equipas de projeto com capacidade de resposta.

A cooperação interinstitucional/ministerial ao nível da execução dos projetos é considerada efetiva por uma parte dos beneficiários (42%), sendo simultaneamente perspetivada como parcial ou apenas indiretamente associada por uma parte equivalente (42%) (Questão 13). No essencial, esta cooperação diz respeito a projetos que integram



acesso a informação criminal por várias entidades, caso da PIIC, e o desenvolvimento de uma ferramenta de georreferenciação, o Sistema de Informação Geográfica do MAI (GEOMAI). A figura da CIC assume-se com um sistema de parceria política responsável pela aprovação de revisões ao PNFSI e pelo acompanhamento dos resultados das candidaturas, não parecendo contribuir de forma decisiva para uma verdadeira cooperação.

Ao nível dos mecanismos de controlo, para além dos previstos ao nível da CE, da Autoridade Responsável e de Auditoria, importa ainda referir a existência de mecanismos de controlo interno das organizações, associados à validação de procedimentos administrativos e à execução da despesa, como forma de garantir o seu posterior reembolso pela CE (Questão 14). Neste contexto, não é evidente para os beneficiários a identificação de fragilidades nesta área (31%), para além da burocracia associada aos mecanismos existentes (23%) (Questão 15).

5.3. Prioridades nacionais para a Segurança Interna

A definição de prioridades nacionais para a área da Segurança encontra-se espalhada por um conjunto de documentação e legislação diversa, relevando-se a ausência de um conceito estratégico de SI, apesar de mencionado como relevante no Programa do Governo vigente, bem como de um documento autónomo e integrador das estratégias para esta dimensão da segurança (Governo, 2015a, p. 56).

Neste sentido, entre as prioridades definidas na documentação analisada, considerada estruturante para a SI, destaca-se: o terrorismo; a criminalidade organizada; a cibercriminalidade; e a modernização de sistemas e equipamentos²⁵. Releva-se ainda o facto dos documentos analisados terem diferentes níveis de abordagem, consoante assumem a figura de relatório, programa, legislação ou estratégia, razão pela qual a identificação de prioridades comuns para a SI deve apenas ser considerada como orientadora.

Nos RASI 2012 a 2017 é mencionado como orientações estratégicas o aproveitamento de fundos comunitários com vista à dignificação, modernização e racionalização das FSS, estranhando-se que, por um lado, não exista um documento único para traduzir as prioridades estratégicas da SI, por outro, que num relatório anual sejam definidas orientações estratégicas que parecem exigir planos de intervenção de médio-longo prazo, ainda que anualmente revistos.

A ausência de um Conceito Estratégico de SI, enquanto base para uma futura estratégia de SI e orientação para o desenvolvimento/reforma da arquitetura do Sistema de Segurança

²⁵ Apêndice G – Comparativo de prioridades para a SI.



Nacional (Lourenço, et al., 2015, pp. 24, 87), gera incerteza quanto à definição de prioridades, especialmente se tivermos por referência o exemplo europeu, decorrente da AES (CE, 2015a, p. 23) e do relatório sobre os progressos alcançados (CE, 2017c), que nos permitem ter a perceção de que entre 58 linhas de ação previstas 31 ações já se encontram implementadas ou em fase de implementação, deixando indicações claras sobre as áreas de esforço a desenvolver no período 2015-2020 (Nogueira, 2018, p. 14).

Segundo Salgueiro (2017), importa ainda considerar que existem outros mecanismos de financiamento que contribuem para o apoio ao desenvolvimento da CP, do qual é exemplo o *Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública*, enquadrado no Portugal2020²⁶, através do qual, por exemplo, a GNR está a desenvolver o *Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais*. Neste contexto, a definição de orientações estratégicas a montante destes mecanismos tem um papel relevante, reforçando o alinhamento entre diferentes instrumentos de capacitação.

5.4. Caraterísticas do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna

O PNFSI decorre de um processo de construção gradual, liderado pela SGMAI e desenvolvido, pelo menos, em quatro fases, tendo por base os diferentes níveis de esforço das entidades nacionais envolvidas, nomeadamente: o diálogo político europeu ao nível da CE, onde foram identificadas “as grandes áreas de intervenção”; uma avaliação prévia das necessidades nacionais, traduzindo a “realidade da SI do momento, tipo de ameaças, fenómenos [...] e áreas em que seria necessário reforçar o financiamento”; a proposta e aprovação do PNFSI; e a sua execução. A preparação do ciclo iniciou-se em 2011, sendo expectável que os projetos estejam em execução até 2022 (Carrilho, 2017).

Na área da CP, os ON *prevenção e combate e intercâmbio de informações* assumem especial relevo, em função do volume de financiamento inicial previsto, contribuindo para os OE 5 e 6 (*prevenção e combate ao crime; e riscos e crises*), prioridade também refletida na análise dos projetos em curso até ao final do ano de 2017, onde o ON *formação* (Figura 4) merece também destaque (SGMAI, 2015a; SGMAI, 2017d, p. 8). Na perceção dos entrevistados (Questão 6), estes projetos refletem a importância atribuída às áreas das tecnologias da informação (35%), informação criminal (29%) e formação e treino (12%), possibilitando o desenvolvimento e aquisição de equipamentos, sistemas de informação,

²⁶ Integrado no QFP 2014-2020, através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Governo, 2014; AMA, 2016).

análise e recolha de meios de prova, bem como a implementação de módulos/cursos de atualização e especialização.²⁷

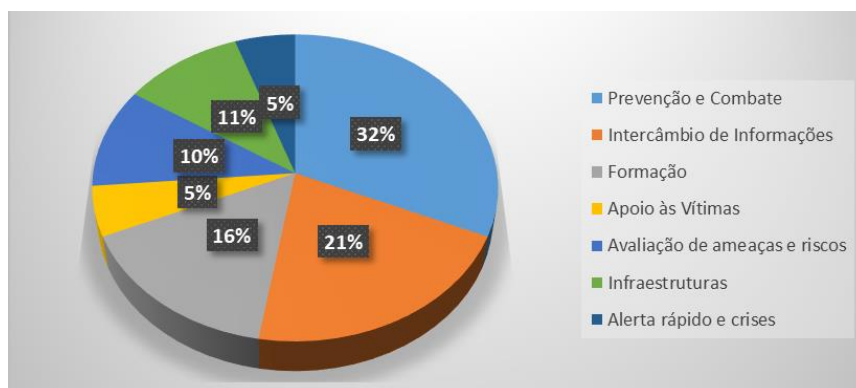


Figura 4 – Projetos do PNFSI, área da CP, por ON (ano 2017)

Fonte: Adaptado de (SGMAI, 2015a)

No que diz respeito ao envolvimento de entidades beneficiárias nos projetos aprovados, considerando a data de 31 de dezembro de 2017 e um universo de 23 projetos, destaca-se, por um lado, um equilíbrio na distribuição dos projetos por Ministério, com um desvio de 9% favorável ao MAI, por outro lado, uma preponderância da PJ, enquanto beneficiária, assumindo a gestão de 35% dos projetos em curso (Figura 5).

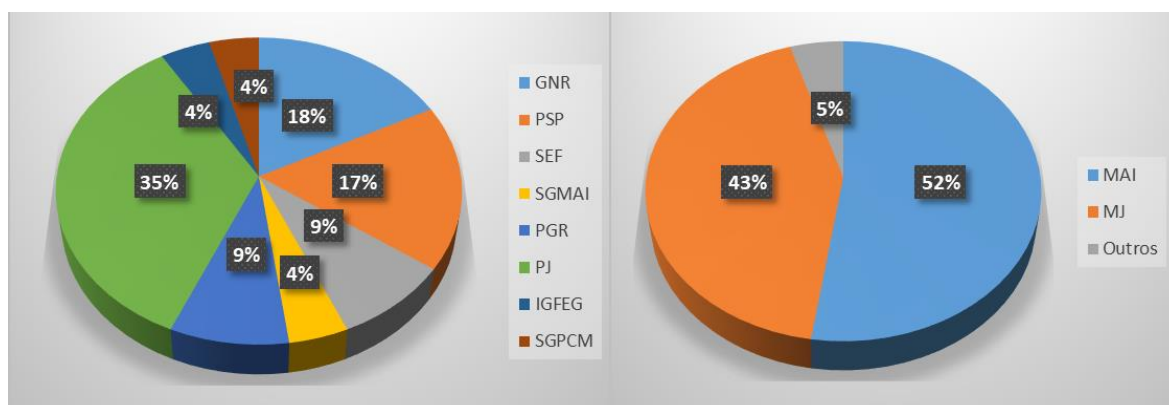


Figura 5 – Projetos aprovados do PNFSI por entidade beneficiária, Autoridade Responsável e Delegada

Fonte: Adaptado de (SGMAI, 2017d)

Em termos de financiamento atribuído por entidade beneficiária, o peso da PJ sai ainda mais reforçado, assumindo 41% do financiamento já aprovado, enquanto a PSP e a SGMAI denotam um aumento de 3% e 4%, respetivamente (Figura 6). Releva-se ainda o rácio financiamento/número de projetos, onde assume maior protagonismo a SGMAI.

No âmbito da cooperação interinstitucional merece especial destaque o projeto de desenvolvimento da PIIC, liderado pela SGPCM, e que prevê assegurar o intercâmbio de informação criminal entre os vários órgãos de polícia criminal, perspetivando uma futura

²⁷ Apêndice F – PNFSI: projetos aprovados.

conexão a sistemas de outros EM (Governo, 2015b). Para além do GEOMAI, que pretende disponibilizar o acesso/utilização a um leque alargado de entidades, projetos como o Sistema de Informação Criminal do Ministério Público, liderado pela PGR, a Recuperação e Gestão de Ativos, liderado pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), e o Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada (SIGESP), liderado pela PSP, são exemplos de projetos que irão também beneficiar outras entidades, embora numa dimensão não tão alargada da SI como se verifica com a PIIC.

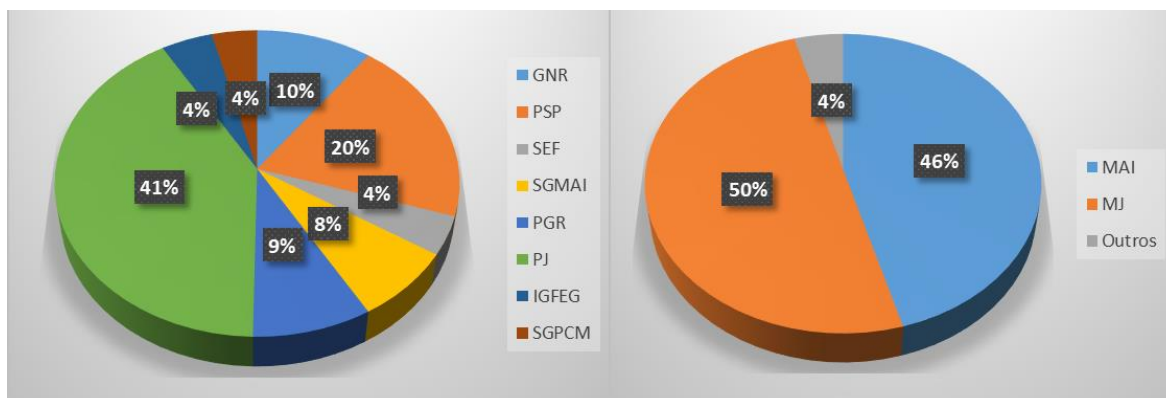


Figura 6 - Financiamento aprovado para o PNFSI por entidade beneficiária

Fonte: Adaptado de (SGMAI, 2017d)

Neste contexto, o PNFSI parece evidenciar algumas características distintivas, nomeadamente: a dinâmica de “monopólio” (Carrilho, 2017), em que o número de entidades beneficiárias, atendendo a uma lógica de competências, é relativamente reduzido; a ausência de foco na prevenção do crime, uma vez que as ferramentas são, essencialmente, centradas na deteção do crime, recolha de prova e partilha de informação criminal; e a elevada centralidade institucional dos projetos, em detrimento de uma perspetiva global de SI.

Assim, importa assegurar um crescente alinhamento entre o que são os fundos disponíveis e as prioridades e capacidades de cada EM, assumindo que, por exemplo, “a sensibilização da radicalização e prevenção do terrorismo em estabelecimentos prisionais pode ser uma prioridade para França mas não para Portugal” (Carrilho, 2017), sendo desejável que os instrumentos tenham a necessária flexibilidade para que cada EM responda às ameaças e desafios com os quais se vê mais diretamente confrontado, sem deixar de contribuir para o quadro global europeu.

5.5. Impactos expectáveis do Programa Nacional do Fundo para a Segurança Interna

Ao nível dos impactos expectáveis nas organizações beneficiárias com a implementação do FSI (Questão 16) perspetivam-se melhorias operacionais no âmbito da CP (37%), no geral, e dos sistemas de informação criminal (31%), em particular. Apesar do



atraso na aprovação do QPF e PNFSI ter reduzido um ano de execução de projetos, a maioria dos beneficiários (63%) considera que, face aos constrangimentos, o ponto de situação no final de 2017 superou as expectativas (Questão 17).

No plano das lições identificadas referente ao processo de definição, aprovação e implementação do PNFSI (Questão 18), os contributos das entidades beneficiárias são muito diversos, relevando-se, sobretudo, a necessidade de evitar atrasos na aprovação do Programa (23%) e de uma detalhada informação inicial sobre regras e procedimentos (23%).

Importa ainda destacar que alguns dos projetos em curso irão desenvolver sistemas de informação e análise que carecem de capacidade de manutenção e pessoal especializado (Freitas, 2018), aos quais correspondem custos com formação, contratação de pessoal e serviços, fatores que poderão, a curto-médio prazo, consubstanciar dificuldades à funcionalidade e rentabilização operacional dos sistemas.

Relativamente aos desafios de futuro (Questão 19), estes encontram-se também dispersos por vários fatores, entre os quais se destacam a necessidade de melhorar a capacidade de execução dos projetos (19%) e de manter o desenvolvimento das áreas em curso (19%), seguindo uma lógica de complementaridade e continuidade, mas também de criar estruturas especializadas de gestão de projetos nos beneficiários (14%), definir prioridades estratégicas ao nível do SSI (14%) e flexibilizar as atividades que podem integrar o FSI (14%).

Entre outros, um grande desafio estará, seguramente, associado à capacidade de “articulação, conetividade, interoperabilidade e escalabilidade dos projetos existentes com os projetos futuros [...] se não houver capacidade de interligação entre projetos perde-se o efeito, gasta-se para desenvolver um projeto e depois outro tanto para o ligar a outros sistemas”, no fundo, temos projetos individuais enquadrados num quadro global, “quando deveríamos ter um quadro estruturante com projetos impostos e só depois a integração de projetos complementares de cada entidade” (Guerreiro, 2018).



Conclusões

No contexto europeu, a Estratégia de Segurança, enquanto ciência e arte para alinhar vontades políticas e recursos, surge associada a ciclos de projetos, onde se desenvolvem respostas orientadas para as necessidades dos Estados e da UE, seguindo uma lógica de impactos e capacidades, apoiada e auditada por regras e procedimentos de natureza supranacional, associada a mecanismos de financiamento, onde se posiciona o FSI.

Enquadrado na área de Estudos de SI, este trabalho de investigação procura efetuar uma reflexão detalhada sobre os contributos do FSI para a dimensão securitária nacional, cujo modelo de análise foi construído a partir do referencial de Gestão Estratégica de Dias, seguindo um plano de cariz qualitativo e interpretativo, assente numa perspetiva interdisciplinar e complexa, decorrente da análise documental de fontes nacionais e internacionais e do recurso à técnica de entrevista.

No que diz respeito ao enquadramento do FSI no paradigma de Segurança da UE (QD1), importa referir que este surge associado ao conceito de complexidade, em resultado das interações entre a dimensão nacional, europeia e interagências, seguindo uma lógica de interdependência assente em dois pilares principais, enquanto AES e EGPES.

Esta perspetiva global integra, simultaneamente, o princípio da complementaridade e da subsidiariedade, promovendo um conjunto de instrumentos de CP e intercâmbio de informações desenvolvidos à medida das necessidades da UE, consciente da dificuldade em alcançar consensos políticos e da importância do alinhamento, senão ao nível dos interesses, pelo menos ao nível dos compromissos de resposta coletiva.

Identificando como prioridade o combate ao terrorismo, à criminalidade transnacional grave e organizada e à cibercriminalidade, a AES, nomeadamente através de mecanismos de financiamento como o FSI, procura reforçar o alinhamento securitário entre a UE e os seus EM, proporcionando apoio ao desenvolvimento, orientação estratégica, compromisso entre as partes e garantia de boa execução.

Enquadrado no QFP 2014-2020, o FSI para a área de CP procura prevenir a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e reforçar a coordenação e cooperação entre os EM, seguindo uma lógica de subvenções integrada num sistema de gestão e controlo de fundos europeus, destinado a beneficiar serviços/organismos do Estado e organizações não-governamentais sem fins lucrativos.

A área da Justiça e Assuntos Internos está longe de assumir uma fatia significativa dos apoios financeiros da UE, traduzida no caso do FSI em 0,42% do QFP e considerada muito limitativa face aos renovados desafios de (in)Segurança em que a Europa e os seus EM se



inserir, permitindo deduzir que o instrumento, apesar de estar alinhado com o paradigma de Segurança, não representa uma verdadeira prioridade para a União.

Ao nível da articulação dos mecanismos utilizados para a preparação e implementação do PNFSI para a área da CP (QD2), a nível nacional foi definida uma estrutura de gestão assente numa dinâmica, sobretudo, tripartida, envolvendo a Autoridade Responsável (SGMAI), a Autoridade Delegada (SGMJ) e as entidades beneficiárias, sujeita a uma rede alargada de mecanismos de apoio, supervisão e controlo onde se inclui a atuação das próprias entidades beneficiárias, Autoridade Responsável, Autoridade de Auditoria (IGF), CIC e CAT, como forma de assegurar a boa prossecução dos interesses nacionais e da UE.

Nas organizações beneficiárias analisadas, a decisão das prioridades de participação no FSI é centralizada nos seus responsáveis máximos apoiados por estruturas orgânicas que asseguram, numa primeira fase, a preparação de candidaturas e, posteriormente, o acompanhamento da execução dos projetos. Neste sentido, uma larga maioria dos beneficiários tem os objetivos do FSI alinhados com as suas ferramentas de planeamento estratégico, utilizando o mecanismo para alavancar o desenvolvimento de áreas que carecem de investimento e que na ausência do FSI, na generalidade, não teriam possibilidade de ser concretizadas, pelo menos a curto prazo.

Na construção do PNFSI, a SGMAI assumiu a responsabilidade de desenvolver um trabalho colaborativo de definição de necessidades e estabelecimento de prioridades, conduzido por um grupo de trabalho interministerial alargado que permitiu agregar as propostas dos beneficiários.

No âmbito da execução do PNFSI, as principais fragilidades estão associadas à capacidade de gestão de projetos e à burocracia e morosidade dos processos de contratação, fatores que se mostram alinhados com as lições identificadas do Programa SOLID, percussor do atual FSI.

Ainda ao nível da execução, importa referir que uma verdadeira cooperação interinstitucional/ministerial parece estar apenas traduzida no projeto de desenvolvimento da PIIC, em que diferentes beneficiários têm um papel ativo. Nos restantes projetos a cooperação surge de forma indireta, por regra, associada a futuras utilizações do sistema ou de informações que o mesmo possa produzir.

Relativamente aos mecanismos de controlo, o sistema informático prevê um leque de ferramentas que monitorizam em continuidade todos os passos dos beneficiários, nomeadamente sempre que há pedidos de reembolso, para além dos mecanismos internos das entidades beneficiárias, associados a procedimentos de execução de despesa, e do



controlo efetuado pela SGMAI, IGF, CIC, CAT e CE. A redundância destes mecanismos procura evitar uma devolução de financiamento à posteriori, por incumprimento de procedimentos administrativos pelos beneficiários.

Neste contexto, importa relevar que o FSI tende a privilegiar o apoio a projetos com maior maturidade, na medida em que estão prontos para execução ou já em implementação quando o financiamento é aprovado, facilitando a dinâmica dos procedimentos de aquisição e reembolso, apesar de implicarem o risco de avançar inicialmente com projetos sem a garantia de financiamento. O grande entrave associado a esta abordagem é a forte limitação institucional ao nível dos orçamentos para investimento.

Relativamente às prioridades nacionais para a SI (QD3), a ausência de um conceito estratégico associado e de um documento integrador das respetivas orientações para esta dimensão da segurança traduz-se na dispersão de prioridades por um conjunto alargado de referências com natureza e alcance diverso, em que os alinhamentos não são evidentes nem perfeitos, parecendo relevar-se, como denominador comum, a prevenção e combate ao terrorismo, criminalidade organizada e cibercriminalidade, bem como a modernização de sistemas e equipamentos.

Reconhecendo que o planeamento contribui para a eficácia e eficiência do desempenho das organizações, importa destacar que para haver planeamento estratégico é necessária uma estratégia, enquanto orientação que contribua, como mencionado de forma reiterada nos RASI, para a dignificação, modernização e racionalização do SSI e das FSS, alinhando as capacidades de resposta com os desafios de (in)Segurança.

O desenvolvimento de orientações estratégicas para a SI, agregando a esta dimensão da segurança, entre outros, os contributos do setor da Justiça e da Defesa, seguindo uma abordagem multisetorial e integradora, parece não se coadunar com propostas mencionadas em relatórios anuais e recomendações avulsas.

A ausência de uma estratégia ou orientações de SI, por opção ou omissão, gera indefinição quanto às áreas/prioridades de esforço a desenvolver, sobretudo quando os quadros de incentivo da UE são plurianuais, dificultando a estruturação de critérios que promovam uma rentabilização consistente dos diversos programas de financiamento segundo critérios de complementaridade e partilha de recursos, permitindo que as estratégias organizacionais dos beneficiários se sobreponham a uma lógica integrada de desenvolvimento de capacidades e sistemas.

No que diz respeito às principais características do PNFSI para a área da CP (QD4), importa referir que este programa resulta de um processo colaborativo de desenvolvimento,



tanto ao nível europeu como nacional, através do qual se identificaram áreas para as quais é necessário privilegiar o apoio do financiamento europeu. A área da CP integra o OE 5, *prevenção e combate ao crime*, e OE 6, *riscos e crises*, onde assumem especial destaque os ON *prevenção e combate*, *intercâmbio de informações* e *formação*.

O PNFSI revela uma semelhante distribuição de projetos entre o MAI e o MJ, onde se destaca a PJ, tanto em termos de número de projetos atribuídos como de valor de financiamento associado. Importa ainda referir que, se por um lado, a generalidade dos projetos é desenvolvida apenas por uma entidade beneficiária, por outro, o SGSSI não assume um papel de relevo nas suas dinâmicas de coordenação e desenvolvimento, contrariando o que parece ser o espírito da LSI, nomeadamente ao atribuir-lhe competências de coordenação entre as diversas FSS. No fundo, o Programa traduz uma maior centralidade institucional em detrimento de uma perspetiva global de SI que potencie um SSI coordenado, eficaz e operativo.

A maioria dos beneficiários revê as suas principais prioridades no PNFSI apesar de reconhecer que estas não se esgotam no mesmo, por imperativos de enquadramento orçamental e alinhamento com os critérios da UE mas também porque o processo de identificação de necessidades se encontra em permanente desenvolvimento.

Uma das características distintivas do PNFSI é a dinâmica de “monopólio”, inerente à natureza das entidades beneficiárias e que, pela sua especificidade de competências, não permite potenciar o fator competitividade; outras características são o reduzido foco na prevenção criminal, em detrimento da deteção, recolha de prova e partilha de informação criminal, bem como uma cooperação interinstitucional e interministerial pouco consolidada.

Ao nível dos impactos expectáveis da implementação do PNFSI (QD5), perspetivam-se melhorias operacionais no âmbito da CP, no geral, e dos sistemas de informação criminal, em particular, condicionados pelo atraso no processo de definição, aprovação e implementação do Programa e por uma nem sempre clara e oportuna informação sobre regras e procedimentos.

Na linha das lições identificadas no Programa SOLID, a utilidade das capacidades desenvolvidas parece indiscutível, especialmente se associada às limitações nacionais de orçamento disponível para investimento, revelando-se fundamental manter o desenvolvimento das áreas/projetos em curso nos futuros QFP, seguindo uma lógica de continuidade e complementaridade.

O FSI revela estar, sobretudo, centrado nas dinâmicas e interesses das instituições beneficiárias, sob coordenação atenta da Autoridade Responsável, e sujeito a mecanismos



de controlo multinível, denotando ao nível nacional, provavelmente por ausência de uma linha de orientação estratégica plurianual e interministerial, um vazio de definição de prioridades *top-down*, compensado por uma dinâmica institucional *bottom-up* que promove resultados importantes mas impactos menos relevantes ao nível da SI.

No fundo, relativamente à forma como o FSI, área da CP, contribui para a SI de Portugal (QC), através do QFP 2014-2020, seguindo os requisitos mencionados para o sistema de gestão e controlo dos fundos europeus e atendendo a que estamos, sensivelmente, a metade da implementação do QFP e do respetivo PNFSI (tanto a nível temporal como de aprovação da despesa a executar), parece clara a relevância dos projetos em curso para os OE da *prevenção e combate ao crime* e de *riscos e crises*, associados ao desenvolvimento e aquisição de equipamentos, sistemas de informação, análise e recolha de meios de prova.

Neste quadro, onde a SGMAI assume um papel central, dinamizador e regulador, na ligação às entidades europeias e nacionais, os contributos diretos e indiretos para as áreas da prevenção e combate ao terrorismo, criminalidade organizada e cibercriminalidade, bem como para a modernização de sistemas e equipamentos, enquanto prioridades nacionais alinhadas com os objetivos do FSI, são sustentados pelas fortes expectativas das entidades beneficiárias de que, no final da implementação do PNFSI, os projetos se traduzam em melhorias operacionais significativas, valor acrescentado, sobretudo para os domínios da CP e sistemas de informação criminal, enquanto indícios de eficácia do mecanismo de financiamento.

A sustentabilidade dos projetos constitui-se como um desafio associado à forma como as instituições irão ter capacidade para gerir os sistemas desenvolvidos no pós-QFP, nomeadamente a sua rentabilização operacional e manutenção, a qual implica custos adicionais com pessoal (a formar ou contratar) e/ou serviços.

Na senda, os contributos do FSI parecem estar muito associados a um desafio de articulação, interoperabilidade e escalabilidade dos sistemas existentes com os projetos futuros, mas também à necessidade de evitar que à posteriori se desenvolvam projetos para interligar sistemas que não foram criados para estarem ligados a outros sistemas, implicando, pelo menos, o aumento do tempo de desenvolvimento e dos custos associados.

A ausência de uma estratégia de SI que proporcione indicações e prioridades claras para as dinâmicas internas e mecanismos de capacitação, posiciona os beneficiários do FSI entre o vazio e uma diversidade de orientações difusas, nem sempre alinhadas. Esta fragilidade potencia esforços institucionais centrados no interesse organizacional dos beneficiários e limitados por este, onde é difícil encontrar uma lógica integradora e sistémica

em que as ferramentas desenvolvidas pelas organizações se complementem, trazendo não só valor acrescentado para a instituição como também para todo o SSI, favorecendo os critérios de eficiência e, consequentemente, a segurança e sentimento de segurança dos cidadãos.

O diagrama conceptual da Figura 7²⁸ pretende materializar visualmente os conceitos-chave desenvolvidos nesta investigação, nomeadamente na forma como estes se posicionam e se relacionam, sem o intuito de condicionar ou esgotar o seu significado, representando também um importante contributo desta reflexão.

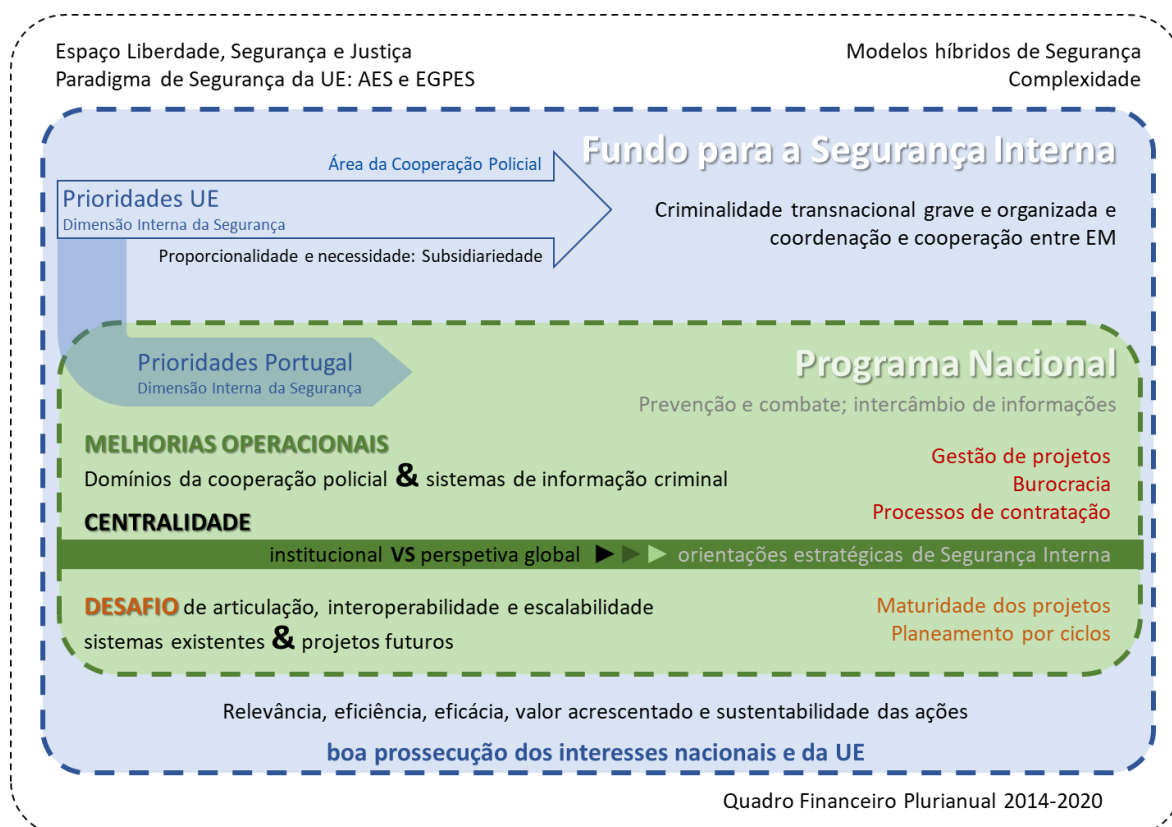


Figura 7 - Diagrama global de contributos

Fonte: Autor (2018)

Neste contexto, a validade dos resultados alcançados, atendendo à complexidade do objeto de estudo, à análise bibliográfica e à amostra de entrevistas realizadas (número e abrangência), perfila-se ao nível da caracterização do mecanismo e do levantamento de desafios, incongruências e eventuais soluções.

Olhando para o futuro, procurando identificar pistas que permitam potenciar os contributos do FSI em futuros QFP, importa destacar um conjunto de linhas de ação, ao nível europeu e nacional, reconhecendo que para agir é fundamental primeiro conhecer, assumindo a responsabilidade de aprender com as experiências do passado.

²⁸ Para explicação detalhada consultar Apêndice H – Diagrama global de contributos.



Ao nível europeu, destaca-se a necessidade dos fundos de apoio ao desenvolvimento da União atribuírem uma maior prioridade à área da Justiça e Assuntos Internos, traduzida num reforço de verbas do QFP ao FSI, mas também dos critérios de elaboração dos programas nacionais terem a flexibilidade suficiente para cada EM prever o desenvolvimento de projetos que estejam alinhados com as suas reais necessidades, significativamente diferentes entre os EM, embora alinhadas por uma política europeia comum. Importa também assegurar que a aprovação da regulamentação, a divulgação da informação associada e a aprovação dos PNFSI seja efetuada de forma oportuna, maximizando o período temporal para a execução dos projetos. Na mesma linha, parece conveniente ponderar-se a possibilidade de flexibilização de alguns normativos, nomeadamente associados aos procedimentos de reembolso, alargando o período para apresentação de despesas após a aprovação dos projetos.

Ao nível nacional, parece fundamental haver uma orientação estratégica para a dimensão interna da segurança que, de forma plurianual e interministerial, estabeleça prioridades e linhas de ação a médio prazo, criando condições para que os programas de investimento e capacitação ministeriais e organizacionais (nacionais ou europeus) tenham uma coordenação da tutela que favoreça a modernização dos sistemas e equipamentos. No fundo, seguir uma lógica primeiramente *top-down* mas compensada por uma dinâmica institucional *bottom-up*, capaz de potenciar o papel central da SGSSI e os impactos em termos de SI, de forma a que o todo seja efetivamente maior que a soma das partes.

Neste contexto, a figura da CIC merece assumir um papel facilitador mais determinante, não apenas ao nível da definição de estratégias do FSI mas também ao nível de iniciativas interinstitucionais/ministeriais facilitadoras dos mecanismos de aquisição de bens e serviços (e.g. propostas de regulamentação de procedimentos de exceção), com vista a potenciar a capacidade de execução financeira dos projetos e a ação da Autoridade Responsável, criando condições para que, regra geral, não seja aceitável atingir menos que 100% de execução dos projetos aprovados.

Relativamente ao SGSSI, sugere-se que este tenha efetiva capacidade, de forma autónoma ou através da SGPCM, para liderar os projetos de natureza interinstitucional/ministerial, segundo uma lógica de consórcio, bem como tenha assento na CIC, como forma de assumir um papel ativo também na definição de estratégias do FSI.

No que diz respeito aos beneficiários, parece fundamental assumir a responsabilidade de propor candidaturas de projetos com maior maturidade, garantindo alinhamento organizacional, previsão orçamental e capacidade de execução oportuna. Importa ainda



prever o desenvolvimento de projetos por módulos, criando condições de operacionalização no final de cada etapa e, simultaneamente, ligação a próximos ciclos de financiamento, assegurando sustentabilidade, coerência interna e externa.

No fundo, para rentabilizar as oportunidades associadas aos mecanismos de financiamento, é fundamental definir estratégias comuns e mecanismos de coordenação, verdadeiramente, capazes de alinhar esforços em prol da SI, capacitar as estruturas ao nível da gestão de projetos e adequar os procedimentos administrativos para cumprir os compromissos.

Reconhecendo a importância dos estudos de Segurança e, por inerência, dos mecanismos de apoio ao seu desenvolvimento, importa ter consciência de que estes temas dificilmente estarão suficientemente investigados, nomeadamente face à complexidade e permanente evolução dos desafios associados.

Neste sentido, no momento em que nos aproximamos do ponto final desta investigação, elegemos um conjunto de fatores que mais condicionaram este percurso, nomeadamente, o facto de: estarmos a meio percurso do QFP vigente, com as dificuldades inerentes à análise de contributos; o FSI ter sido constituído e implementado pela primeira vez, não havendo estudos de referência sobre o mesmo; o relatório intercalar do FSI, finalizado em dezembro de 2017, não estar ainda publicamente acessível.

Atendendo ao caminho percorrido, às reflexões finais apresentadas e às limitações identificadas, sugere-se: reanalisar este tema no pós-QFP 2014-2020, consolidando os contributos do FSI e as lições aprendidas depois de concluída a implementação do PNFSI, tendo por base critérios de relevância, eficiência, eficácia, valor acrescentado e sustentabilidade; bem como refletir sobre um futuro Conceito e Orientações Estratégicas para a dimensão interna da Segurança, nomeadamente, quanto ao enquadramento, forma e abrangência que devem assumir.

Em jeito de reflexão final, importa reconhecer que os desafios de (in)Segurança existem num determinado tempo e espaço, sendo fundamental compreendê-los e ter capacidade para promover novas respostas, oportunas e adequadas às necessidades, num quadro de responsabilidade individual, organizacional, nacional e europeu onde, numa perspetiva recursiva, se reconhece que qualquer ajustamento tem importantes consequências.

Mais do que uma perspetiva de certo ou errado haverá sempre necessidade de clarificar e rentabilizar estruturas e recursos, assente numa lógica de coprodução onde todos têm um papel importante, garantindo, através do planeamento, regulação e controlo, a credibilidade



das partes e a confiança no sistema, conscientes de que a Segurança será sempre uma responsabilidade de todos!



Bibliografia

- Aalst, W. e Hee, K., 2009. *Gestão de Workflows*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- AMA, 2016. *Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública*. [Em linha] Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/mais-ap> [Acedido em 25 fevereiro 2018].
- AR, 2007a. *Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2007b. *Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008a. *Aprova a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008b. *Lei da Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, atualizada com a Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, Lei n.º 38/2015, de 11 de Maio, e Lei n.º 57/2015, de 23 de Junho)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008c. *Lei Orgânica da Polícia Judiciária (Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2012. *Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, atualizada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2017. *Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019 (Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- Araújo, D. C., 2012. *Segurança Pública e Privada - Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora.
- Bardin, L., 2000. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Batista, R., 2018. *O contributo do Fundo para a Segurança Interna da União Europeia: estudo de caso do instrumento de Cooperação Policial em Portugal* [Entrevista] (5 janeiro 2018).
- Bilhim, J. A. d. F., 2000. *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Brandão, A. P., 2015. O nexó interno-externo na narrativa securitária. *Observare*, Maio-Outubro, pp. 1-20.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4ª ed ed. Oxford: Oxford University Press.
- Camara, P., Guerra, P. e Rodrigues, J., 2007. *Novo Humanator: recursos humanos e sucesso empresarial*. Lisboa: Dom Quixote.



- Carrilho, R., 2017. *O contributo do Fundo para a Segurança Interna da União Europeia: estudo de caso do instrumento de Cooperação Policial em Portugal* [Entrevista] (18 dezembro 2017).
- Castells, M., Cardoso, G., 2005. *A Sociedade em Rede - Do Conhecimento à Acção Política*. Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Caupers, J., 2000. *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora.
- CE, 2014a. *Relatório final sobre a execução da Estratégia de Segurança Interna da UE 2010-2014 (COM 365/2014 de 20 de Junho)*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2014b. *Define a designação e as competências de gestão e de controlo das autoridades responsáveis (Regulamento Delegado UE 1042/2014 de 25 de julho)*. Bruxelas: Jornal Oficial da UE.
- CE, 2015a. *Agenda Europeia para a Segurança 2015-2020 (COM 185/2015 de 28 de Agosto)*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2015b. *European Evaluation and Monitoring Network for Asylum Migration and Integration Fund (AMIF) and Internal Security Fund (ISF)*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2015c. *Aprova o programa nacional de Portugal com vista a receber apoio financeiro do Fundo para a Segurança Interna para o período 2014-2020 (Decisão da Comissão 5411/2015 de 10 de agosto)*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2017a. *Migration nad Home Affairs*. [Em linha] Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties> en [Acedido em 22 novembro 2017].
- CE, 2017b. *Altera a Decisão C(2015) 5411 da Comissão que aprova o programa nacional de Portugal com vista a receber apoio financeiro do Fundo para a Segurança Interna para o período 2014-2020 (Decisão da Comissão 5856/2015 de 29 de agosto)*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2017c. *Décimo relatório sobre os progressos alcançados rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz (COM 466/2017 de 7 de Setembro)*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2017d. *Fundo Europeu de Defesa: 5,5 mil milhões de EUR por ano para reforçar as capacidades de defesa da Europa*. [Em linha] Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_pt.htm [Acedido em 8 fevereiro 2018].
- CE, 2017e. *Livro Branco sobre o Futuro da Europa: reflexões e cenários para a UE-27 em 2025*, Bruxelas: Comissão Europeia.



- CE, 2017f. *Reflection paper on the future of EU finances: facts & figures*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2017g. *Reflection paper on the future of EU finances: five scenarios - implications*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2018a. *Migration and Home Affairs: EUROSUR*. [Em linha] Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eurosur_en [Acedido em 14 abril 2018].
- CE, 2018b. *Public consultation on EU funds in the area of security*. [Em linha] Disponível em: https://ec.europa.eu/info/consultations/eu-funds-area-security_en [Acedido em 16 março 2018].
- Conselho da UE, 2016. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte*. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Conselho da UE, 2018. *Planificação da despesa da UE: o quadro financeiro plurianual*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/> [Acedido em 8 fevereiro 2018].
- Conselho de Ministros, 2015. *Aprova o sistema de gestão e controlo dos fundos europeus do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 (Resolução do Conselho de Ministros 46/2015 de 9 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- Correia, E. e Duque, R., 2012. *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: Fonte da Palavra.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Cunha, M., Gonçalves, F. e Fonseca, J., 2001. *Empresas, caos e complexidade: gerindo à beira de um ataque de nervos*. Lisboa: RH.
- Cunha, M., Rego, A.; Cunha, R. e Cardoso, C., 2007. *Manual de Comportamento Organizacional e gestão*. 6ª Edição ed. Lisboa: RH Editora.
- Denhardt, R. e Denhardt, J., 2003. *New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Dias, Á., 2016. *Gestão Estratégica*, Lisboa: s.n.
- Dias, Á., Varela, M. e Costa, J., 2013. *Excelência Organizacional*. Lisboa: bnomics.
- Dias, C. e Sequeira, J., 2015. *Estratégia - Fundamentos Teóricos*. s.l.:Letras Itinerantes, Edição e Sistribuição de Livros, Lda.
- Drucker, P., 1959. *Landmarks of Tomorrow*. [Em linha] Disponível em: http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/30294/XX_CNE-LIPSOR_1197.pdf.txt;jsessionid=



[onid=BC4D458AEF63935DCDDBE92265AE51C5?sequence=3](#) [Acedido em 24 abril 2015].

- Elias, L., 2012. Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada. *Observatório Político*, Maio, pp. 1-9.
- Evangelista, L., 2018. *O contributo do Fundo para a Segurança Interna da União Europeia: estudo de caso do instrumento de Cooperação Policial em Portugal* [Entrevista] (5 janeiro 2018).
- Fortin, R., 2005. *Compreender a Complexidade, Introdução ao Método de Edgar Morin*. Lisboa : Instituto Piaget.
- Freitas, S., 2018. *O contributo do Fundo para a Segurança Interna da União Europeia: estudo de caso do instrumento de Cooperação Policial em Portugal* [Entrevista] (12 janeiro 2018).
- Freixo, M., 2011. *Metodologia Científica: fundamentos, Métodos e Técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Garcia, F., 2006. As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados: Subsídios para o seu Estudo. *Negócios Estrangeiros*, Março, pp. 339-374.
- GCS, 2017. *Apresentação do Sistema de Segurança Interna ao Curso de Formação de Oficiais da GNR*. Lisboa: Gabinete Coordenador de Segurança.
- Ghiglione, R. e Matalon, B., 1997. *O Inquérito: Teoria e Prática*. Oeiras: Celta.
- GNR, 2015. *Estratégia da Guarda 2020: uma estratégia de futuro*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- GNR, 2017a. *Unidade de Controlo Costeiro*. [Em linha] Disponível em: http://www.gnr.pt/atrib_UCC.aspx [Acedido em 14 abril 2018].
- GNR, 2017b. *Estratégia da Guarda 2020: uma estratégia de futuro - CEMC*, Pedrouços: Guarda Nacional Republicana.
- Governo de Portugal, 2009. *Orgânica dos Serviços de Apoio da Procuradoria Geral da República (Decreto-Lei n.º 333/99, de 20 agosto, atualizado pelo Decreto-Lei 86/2009, de 3 de abril)*, Lisboa: Diário da República.
- Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, Lisboa: Governo de Portugal.
- Governo de Portugal, 2014. *Portugal 2020*. [Em linha] Disponível em: <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/o-que-e-o-portugal2020> [Acedido em 26 fevereiro 2018].
- Governo de Portugal, 2015a. *Programa do XXI Governo Constitucional*. Lisboa: Governo de Portugal.



- Governo de Portugal, 2015b. *Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos nas TIC, na Administração Pública*. [Em linha] Disponível em: <https://www.tic.gov.pt/pgetic/ministerios/mai/plataforma-de-interoperabilidade-de-investigacao-criminal-piic>, [Acedido em 27 fevereiro 2018].
- Governo de Portugal, 2017. *Grandes Opções do Plano 2018 (Lei 113/2017, de 29 de dezembro)*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Grilo, A. e Pais, A., s.d. *Aplicação da Gestão Estratégica na criação de valor em organismos públicos*, s.l.: Neobiz Consulting.
- Guedes, A., 2002. O Funcionamento do Estado em Época de Globalização - O transbordo e as Cascatas de Poder. *Nação e Defesa*, pp. 99-137.
- Guedes, A., 2005. *Pensamento Estratégico Nacional*, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Guedes, A. e Elias, L., 2010. *Controlos remotos: Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Guerra, I., 2006. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: sentidos e formas de uso*. Lisboa: Principia.
- Guerreiro, P., 2018. *O contributo do Fundo para a Segurança Interna da União Europeia: estudo de caso do instrumento de Cooperação Policial em Portugal* [Entrevista] (25 janeiro 2018).
- Hermenegildo, R., 2013. Autonomização, Emergência e Afirmação da Segurança Interna da União Europeia. *Nação e Defesa*, pp. 153-171.
- Hermenegildo, R., 2017. Uma Matriz Teórica da "Segurança Interna" da União Europeia. *Nação e Defesa*, pp. 106-133.
- Hobbes, T., s.d. *Leviatã: Matéria, forma e poder de um*. [Em linha] Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf [Acedido em 23 janeiro 2015].
- Ilharco, F., 2003. *Filosofia da Informação*. Lisboa: Universidade Católica de Lisboa.
- Inácio, C., 2010. *Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma*. Aveiro: Universidade de Aveiro - Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2014. *Orientações metodológicas para a*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Instituto Nacional de Administração, 2009. *7º Congresso Nacional da Administração Pública “Estado e Administração: Reinventar o Welfare State ou construir o pós-managerialismo?”*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração.



- IPQ, 2012. *NP ISO 21500: Orientações sobre a Gestão de Projetos*. Lisboa: Associação Portuguesa para a Gestão de Projetos.
- IPQ, 2013. *ISO 4519:2013 - Gestão de Projetos*, Caparica: Instituto Português da Qualidade.
- IPQ, 2014. *Instituto Português de Qualidade: Gestão de projetos - um desafio para as organizações*. [Em linha] Disponível em: <http://www1.ipq.pt/PT/Site/Noticias/Pages/Gest%C3%A3o-de-Projetos---Um-desafio-para-as-Organiza%C3%A7%C3%B5es.aspx> [Acedido em 22 novembro 2017].
- Juncker, J., 2017. *Discurso sobre o Estado da União*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- Kuhn, T., 2012. Resenhando as estruturas das revoluções científicas de Thomas Kuhn. *Revista Ensaio*, setembro-dezembro, pp. 351-358.
- Logframe, 2015. *Ex-Post Evaluation of Action Co-financed by the External Borders Fund under the 2011-2013 Annual Programmes for Portugal*, Lisboa: Logframe e Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.
- Lourenço, N. et al., 2015. *Segurança Horizonte 2025 - Um conceito estratégico de segurança Interna*. 1.^a ed. Lisboa: Edições Colibri - Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança Interna.
- Madureira, C., 2004. *Repositório de Administração Pública* - Instituto Nacional de Administração. [Em linha] Disponível em: <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/618/1/Do%20welfare%20state%20ao%20conceito%20de%20governance.pdf> [Acedido em 9 fevereiro 2015].
- MAI, 2011. *Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna (Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2012. *Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Decreto-Lei n.º 252/00, de 16 de outubro, atualizada pelo Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2015. *Aprova a orgânica do ensino superior militar e o Estatuto do Instituto Universitário Militar (Decreto-Lei 249/2015 de 28 de outubro)*. Lisboa: Diário da República.
- MJ, 2011. *Lei Orgânica do Ministério da Justiça (Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MNE, Ministério das Finanças, Ministério da Administração Interna, Ministério da Justiça, 2014. *Condições de acesso e as regras gerais de cofinanciamento comunitário aos projetos apresentados ao abrigo do Fundo para a Segurança Interna (Portaria 43/2016, de 11 de março)*. Lisboa: Diário da República.



- Moura, R., 2018. *O contributo do Fundo para a Segurança Interna da União Europeia: estudo de caso do instrumento de Cooperação Policial em Portugal* [Entrevista] (23 fevereiro 2018).
- Mozzicafreddo, J., 2001. Cidadania e Administração Pública em Portugal. Em: *Administração Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Neves, A., 2002. *Gestão na Administração Pública*. Lisboa: Pergaminho.
- Nogueira, P., 2008. *Espírito do Tempo: Uma investigação sobre Liderança*. Lisboa: Universidade Católica de Lisboa.
- Nogueira, P., 2018. *Consequências para a segurança da União Europeia do tráfico de pessoas, estupefacientes e armas*, Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Parlamento Europeu e Conselho, 2012. *Disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (Comissão Europeia, Euratom) n.º 1605/2002 (Regulamento n.º 966/2012, de 26 de outubro)*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- Parlamento Europeu e Conselho, 2014a. *Estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (Regulamento União Europeia 514/2014 de 16 de abril)*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- Parlamento Europeu e Conselho, 2014b. *Estabelece disposições gerais aplicáveis ao fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises (Regulamento União Europeia 513/2014 de 16 de abril)*. Lisboa: Jornal Oficial da União Europeia.
- PCM, 2015a. *Aprova o sistema de gestão e controlo dos fundos europeus do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 no domínio dos assuntos internos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2015 de 9 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2015b. *Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço (Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015 de 12 de junho)*. Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2016. *Grandes Opções do Plano para 2016-2019*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Piçarra, N., 2007. A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes. Em: *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 317-336.



- PJ, 2017. *Polícia Judiciária: bem vindos*. [Em linha] Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/bem-vindos/> [Acedido em 28 Novembro 2017].
- PSP, 2016. *Grandes Opções Estratégicas da Polícia de Segurança Pública para 2017-2020*. Lisboa: Polícia de Segurança Pública.
- Ribeiro, M., 2018. *O contributo do Fundo para a Segurança Interna da União Europeia: estudo de caso do instrumento de Cooperação Policial em Portugal* [Entrevista] (6 março 2018).
- Rocha, J., 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, pp-75 J.A.. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Rodrigues, A., 2013. *Os espaços estratégicos de Portugal*, Lisboa: Jornal de Defesa e Relações Internacionais.
- Salgueiro, V., 2017. *O contributo do Fundo para a Segurança Interna da União Europeia: estudo de caso do instrumento de Cooperação Policial em Portugal* [Entrevista] (14 dezembro 2017).
- Santos, L. e Lima, J., 2016. *Orientações Metodológicas para elaboração de Trabalhos de Investigação*. Cadernos do Instituto de Estudos Superiores Militares, 8 ed. Lisboa: Instituto Estudos Superiores Militares.
- Santos, S., 2013. *Seminário em Direito e Segurança: “Globalização, Novas Ameaças e Segurança Humana”*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Sarmiento, C., 2009. *Política e Segurança, Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.
- SEF, 2017. *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: motivados para o futuro*, Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- SGMAI, 2015a. *Programa Nacional FSI - Portugal*, Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.
- SGMAI, 2015b. *Balanço do Programa Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios*, Lisboa: Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna.
- SGMAI, 2016a. *Balanço do Programa Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios*, Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.
- SGMAI, 2016b. *Comissão Interministerial de Coordenação dos Fundos para a Área dos Assuntos Internos*. [Em linha] Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Comiss%C3%A3o-Interministerial-de-Coordena%C3%A7%C3%A3o-dos-F>



undos-para-a-%C3%81rea-dos-Assuntos-Internos.aspx [Acedido em 23 fevereiro 2018].

SGMAI, 2016c. *Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 para a Área dos Assuntos Internos*, Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

SGMAI, 2017a. *Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020*, Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

SGMAI, 2017b. *Fundo para a Segurança Interna - Cooperação Policial*, Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

SGMAI, 2017c. *Avaliação Intercalar do QFP 2014- 2020 para a área dos Assuntos Internos - FAMI e FSI*. [Em linha] Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Avalia%C3%A7%C3%A3o-Intercalar-do-QFP-2014--2020-para-a-%C3%A1rea-dos-Assuntos-Internos---FAMI-e-FSI.aspx> [Acedido em 22 novembro 2017].

SGMAI, 2017d. *Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020: Ponto da Situação a 30 de novembro 2017*, Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

SGMAI, 2017e. *QFP 2014-2020 para a Área dos Assuntos Internos: listagem de projetos aprovados 30/09/2017*, Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

SGMAI, 2017f. *Fundo para a Segurança Interna*. [Em linha] Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/FSI/Paginas/default.aspx> [Acedido em 21 novembro 2017].

SGMAI, 2018a. *Reunião de beneficiários: Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 (9 de março)*, Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

SGMAI, 2018b. *Consulta Pública para o Quadro Financeiro Plurianual Pós-2020 para a Área da Segurança*. [Em linha] Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Consulta-P%C3%BAblica-para-o-Quadro-Financeiro-Plurianual-P%C3%B3s-2020-para-a-%C3%81rea-da-Seguran%C3%A7a-.aspx> [Acedido em 16 março 2018].

SGMAI, 2018c. *Fundo para a Segurança Interna*. [Em linha] Disponível em: https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/FSI/Documents/_Quadro%20projetos%20aprovados%20site-31.01.2018-FSI.pdf [Acedido em 16 março 2018].

Silva, N, 2015. *Entre o Militar e o Policial: As reformas da Administração Pública*. Lisboa: Diário de Bordo.



- SIRESP, 2009. *Sistema integrado das redes de emergência e segurança de Portugal*. [Em linha] Disponível em: <http://www.siresp.com/> [Acedido em 13 fevereiro 2018].
- SSI, 2013. *Relatório Anual de Segurança Interna 2012*. Lisboa: SSI.
- SSI, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna 2013*, Lisboa: SSI.
- SSI, 2015. *Relatório Anual de Segurança Interna 2014*, Lisboa: SSI.
- SSI, 2016. *Relatório Anual de Segurança Interna 2015*, Lisboa: SSI.
- SSI, 2017. *Relatório Anual de Segurança Interna 2016*, Lisboa: SSI.
- SSI, 2018. *Relatório Anual de Segurança Interna 2017*. Lisboa: SSI.
- Toffler, A., 1995. *A Terceira Vaga*. Rio de Janeiro: Record.
- UE, 2010a. *Tratados consolidados: Carta dos Direitos fundamentais*, Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia.
- UE, 2010b. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança*, Bruxelas: União Europeia.
- UE, 2015. *EUR-Lex*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017> [Acedido em 21 novembro 2017].
- UE, 2016. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*, Bruxelas: União Europeia.
- UE, 2017. *European Parliament: Think Tank*. [Em linha] Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)589858](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)589858) [Acedido em 21 novembro 2017].
- Vieira, M., 2018. *O Sistema de Segurança Interna e o Planeamento Estratégico*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Wheathley, M., 1999. *Leadership and the New Science: Discovering Order in a Chaotic World*. São Francisco: Berret-Koehler Publishers.
- Wright, V., 1996. *Redefiniendo el Estado: Las Implicaciones para la Administración Pública*. [Em linha] Disponível em: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=90&path%5B%5D=90> [Acedido em 10 fevereiro 2015].



Anexo A – Competências da Autoridade Responsável pelo FSI

Nos termos do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 1042/2014 da CE, de 25 de julho de 2014, encontram-se atribuídas as seguintes competências à Autoridade Responsável (CE, 2014b):

1. Consultar os parceiros;
2. Assegurar o bom funcionamento do comité de acompanhamento;
3. Apresentar à CE a proposta para o PNFSI;
4. Definir e estabelecer as regras de elegibilidade para os projetos e custos para todas as atividades, em conformidade com os princípios da boa gestão financeira;
5. Organizar e publicar os concursos e convites à apresentação de propostas, bem como organizar e anunciar a seleção e adjudicação de projetos para financiamento ao abrigo do PNFSI;
6. Assegurar que existem sistemas para recolher os dados e comunicá-los à CE;
7. Receber os pagamentos efetuados pela Comissão e proceder ao pagamento aos beneficiários;
8. Assegurar a coerência e a complementaridade entre os cofinanciamentos e outros instrumentos nacionais e da UE;
9. Acompanhar os projetos e assegurar que as despesas obedecem aos normativos em vigor;
10. Assegurar que existe um sistema informatizado de registo e manutenção da contabilidade para cada projeto no âmbito do PNFSI e que é efetuada a recolha de dados necessária para efeitos da gestão financeira, acompanhamento, controlo e avaliação;
11. Assegurar que os beneficiários e outros organismos envolvidos nos projetos financiados do PNFSI mantêm uma contabilidade separada ou uma codificação contabilística adequada;
12. Assegurar que as avaliações do PNFSI são realizadas dentro dos prazos estabelecidos;
13. Garantir que os auditores independentes recebem as informações necessárias sobre a gestão do PNFSI;
14. Garantir que todos os documentos de despesas, decisões e atividades de controlo têm uma pista de auditoria adequada e são realizados em conformidade com os regulamentos da CE;
15. Assegurar que a Autoridade de Auditoria recebe todas as informações necessárias sobre os procedimentos de gestão e controlo e as despesas financiadas ao abrigo dos regulamentos;
16. Elaborar os relatórios de execução necessários e apresentá-los à CE;
17. Elaborar pedidos de pagamento e apresentá-los à CE;
18. Realizar atividades de informação, publicidade e divulgação dos resultados do programa;
19. Efetuar controlos administrativos e controlos locais;
20. Cooperar com a CE e as autoridades responsáveis dos outros EM; e
21. Responder às conclusões da Autoridade de Auditoria, aceitando as mesmas ou fornecendo uma justificação pormenorizada.



Anexo B – Estrutura do SSI

Estrutura do SSI, nos termos do estabelecido pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 junho, e pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio.

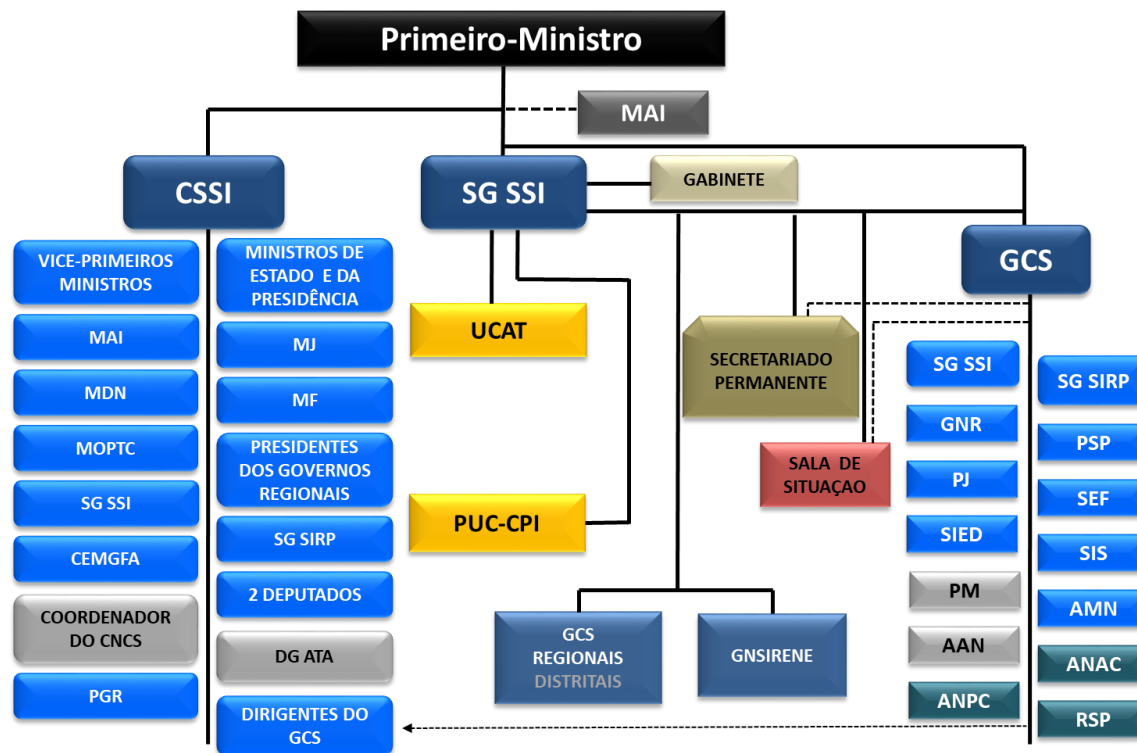


Figura 8 - Estrutura do SSI

Fonte: (GCS, 2017)

Entidades:

AAN – Autoridade Aeronáutica Nacional
AMN – Autoridade Marítima Nacional
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil
CEMGFA – Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
CNCS – Centro Nacional de Cibersegurança
CSSI – Conselho Superior de Segurança Interna
DG ATA – Direção-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira
GCS – Gabinete Coordenador de Segurança
GNR – Guarda Nacional Republicana
GNSIRENE – Gabinete Nacional Sirene
MAI – Ministério da Administração Interna
MDN – Ministério da Defesa Nacional
MF – Ministério das Finanças
MJ – Ministério da Justiça

MOPTC – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
PGR – Procuradoria-Geral da República
PJ – Polícia Judiciária
PM – Polícia Marítima
PSP – Polícia de Segurança Pública
PUC-CPI – Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG SIRP – Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SG SSI – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIED – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIS – Serviço de Informações de Segurança
RSB – Regimento Sapadores de Bombeiros
UCAT – Unidade de Coordenação Antiterrorista



Apêndice A – Problemática em estudo

Tabela 2 - Problemática em estudo (OG, OE, QC, QD e Capítulos)

QC	OG	Capítulos
Como é que o FSI, através do instrumento de apoio financeiro da CP, no QFP 2014-2020, contribui para a SI de Portugal.	Identificar os contributos do instrumento de apoio financeiro da CP do PNFSI, no QFP 2014-2020, para a SI de Portugal.	2, 3, 4 e 5
OE		
OE 1	Analisar o enquadramento do FSI no paradigma de Segurança da UE	2, 3, 5
OE 2	Caraterizar o funcionamento do PNFSI para a área da CP	3, 5
OE 3	Identificar as prioridades nacionais para a SI	4, 5
OE 4	Caraterizar o PNFSI para a área da CP	3, 5
OE 5	Identificar os impactos expectáveis da implementação do PNFSI para a área da CP	4, 5
QD		
QD 1	Como se enquadra o FSI no paradigma de Segurança da UE ?	OE1 2, 3, 5
QD 2	Como se articulam os mecanismos utilizados para a preparação e implementação do PNFSI para a área da CP?	OE2 3, 5
QD 3	Quais as prioridades nacionais para a SI?	OE3 4, 5
QD 4	Quais as principais caraterísticas do PNFSI para a área da CP?	OE4 3, 5
QD 5	Quais os impactos expectáveis da implementação do PNFSI para a área da CP?	OE5 4, 5

Fonte: Autor (2018)



Apêndice B – Tipologia das entrevistas, entrevistados e critérios de seleção

As entrevistas assumiram a forma semiestruturada, tendo sido solicitado a todos os entrevistados que se posicionassem face aos tópicos do guião, concedendo-lhes o tempo necessário para interpretar as questões e organizar a sua opinião, permitindo ao entrevistador perceber a forma como abordam e sentem as problemáticas associadas (Ghiglione e Matalon, 1997, pp. 63-80).

O enfoque analítico das entrevistas visou apenas as conceções e perceções sobre a problemática em análise, no âmbito dos contributos do FSI para a SI em Portugal, excluindo outras dimensões da vida dos entrevistados. Regra geral, as entrevistas foram realizadas presencialmente²⁹, gravadas, transcritas e posteriormente validadas.

As entrevistas foram sujeitas a uma análise de conteúdo (categorial), recorrendo à identificação dos elementos-chave da entrevista, através da identificação e contagem de segmentos, possibilitando a conversão quantitativa das respostas, atendendo ao número de segmentos repetidos ou ideias associadas durante a entrevista (Guerra, 2006, pp. 73, 83; Bardin, 2000; Santos e Lima, 2016, p. 119)³⁰. Das sinopses das entrevistas foram retirados os elementos da leitura e os respetivos segmentos identificados, devidamente enquadrados nas questões e problemáticas. A informação recolhida permitiu efetuar uma análise de conteúdo produtiva, a partir da qual foi sistematizada e interpretada a informação, confrontando e complementando-a com a análise documental.

Relativamente às entrevistas realizadas, optou-se por não constituir uma amostra no sentido estatístico do termo, privilegiando uma amostra de conveniência ou intencional, de forma a assegurar os objetivos da investigação, assumindo que esta não permite a generalização dos resultados.

A seleção das entidades a entrevistar, com o objetivo de realizar entrevistas de aprofundamento, pretendeu recolher informação dos diferentes níveis de responsabilidade das entidades envolvidas nas ações do FSI: Autoridade Responsável (SGMAI); Autoridade Delegada (SGMJ); e beneficiários.³¹ Entre os beneficiários seguiu-se o critério do maior número de candidaturas aprovadas e do maior valor de financiamento atribuído no âmbito do FSI, mantendo um equilíbrio de representatividade entre o MAI (GNR, PSP e SEF) e o MJ (PJ e PGR). Integrou-se ainda o SGSSI, em função das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional, consideradas centrais no âmbito da SI.

A complexidade do tema e as variáveis identificadas para a seleção das entidades a entrevistar (Tabela 3) levou a que se tenha dado prioridade à realização de um número moderado de entrevistas (oito no total), privilegiando-se o aprofundamento dos conteúdos e da sua análise.

²⁹ A Direção Nacional da PSP apenas autorizou a realização da entrevista por email ao seu representante, não tendo por isso, ao contrário das restantes, esta sido realizada presencialmente. Ainda assim, todas as dúvidas e questões foram devidamente esclarecidas.

³⁰ Apêndice D – Codificação e segmentos de resposta das entrevistas (disponibilizado apenas em suporte informático).

³¹ A Autoridade de Auditoria não foi incluída na listagem de entrevistas por ainda não ter desenvolvido ações relevantes no programa em curso, sendo apenas previsível que inicie a sua atividade na fase final do QFP.



O facto da amostra integrar diferentes variáveis, níveis de responsabilidade e representatividade, condicionou, em parte, a aplicação do critério da redundância ou saturação, momento a partir do qual, reiteradamente, as entrevistas não acrescentam nova informação. A saturação foi analisada variável a variável, não tendo sido possível atingi-la em todas as questões e particularidades (evidente nas questões 8, 11, 12, 15, 16, 18, e 19) por esta estar condicionada à necessidade de equilíbrio entre o número de entrevistados em cada uma das variáveis, face ao elevado número de questões e, sobretudo, à sua inerente complexidade.

Tabela 3 - Listagem de entrevistados por entidade

	Entrevistado	Entidade
1	Dr. Ricardo Carrilho <i>Secretário-Geral Adjunto para as Relações Internacionais e Gestão de Fundos Comunitários</i>	SGMAI
2	Dr. Luís Evangelista <i>Chefe de Equipa Multidisciplinar e Gestão de Fundos Comunitários</i>	SGMJ
3	Major Vítor Salgueiro <i>Chefe da Repartição de Estudos e Prospetiva</i>	GNR
4	Intendente Rui Filipe Resende Melo Coelho de Moura <i>Diretor do Gabinete de Estudos e Planeamento</i>	PSP
5	Inspetora Maria José Ribeiro <i>Coordenadora do Gabinete de Estudos, Planeamento e Formação</i>	SEF
6	Engenheiro Sotero Freitas <i>Diretor da Unidade de Telecomunicações e Informática</i>	PJ
7	Dr. Rui Batista <i>Assessor da Procuradora-Geral da República</i>	PGR
8	Coronel Paulo Guerreiro <i>Chefe do Gabinete da Secretária-Geral do SSI</i>	SSI

Fonte: Autor (2018)

No que se refere às entidades beneficiárias, o desvio entre o número de representantes entrevistados do MAI (50%) e do MJ (38%), não foi intencionalmente corrigido, decorrendo, por um lado, do facto da SGMAI ser simultaneamente Autoridade Responsável e entidade beneficiária, por outro, do facto da SGSSI depender da SGPCM, considerando também que a introdução de novos entrevistados acabaria por afetar, de alguma forma, o fator representatividade.

A identificação das questões resultou da fase exploratória da investigação e de uma prévia revisão e análise crítica do objeto de estudo, de onde foram identificadas três problemáticas associadas³², nomeadamente, quanto às prioridades para a área da SI; aos mecanismos de desenvolvimento do PNFSI para a área da CP; e ao balanço da sua implementação.

A construção de um guião de entrevista facilitou a organização e recolha da informação, conduzindo a entrevista de forma a não permitir que os entrevistados se dispersassem no tema, sem descaraterizar o método e a flexibilidade que o caracteriza.

³² Apêndice C – Estrutura e guião da entrevista.



Apêndice C – Estrutura e guião da entrevista

Tabela 4 - Entrevista: problemática, dimensões e perguntas associadas

Problemática	Dimensão	Tópico/pergunta
Nome: Função:		
A- Prioridades e objetivos para o PNFSI	▪ Definição de prioridades para o desenvolvimento de projetos	<ol style="list-style-type: none">1. Quem definiu na organização as prioridades para o desenvolvimento de projetos FSI?2. Qual o processo de definição de prioridades na organização para os projetos FSI?3. De que forma a SGMAI/SGMJ teve influência na definição das propostas/prioridades FSI da organização?4. Existem áreas de intervenção consideradas prioritárias que não foram integradas no PNFSI?5. Sem a implementação do PNFSI qual seria a expectativa organizacional de implementar esses projetos?
	▪ Objetivos das organizações para os projetos em implementação	<ol style="list-style-type: none">6. De forma geral, quais os projetos e respetivos objetivos em implementação no PNFSI?7. Existe alinhamento entre esses objetivos FSI e o Plano de atividades / Estratégia da organização?
B- Mecanismos de desenvolvimento do PNFSI	▪ Papel dos organismos na elaboração do PNFSI	<ol style="list-style-type: none">8. Quais os contributos da organização para a elaboração do PNFSI?9. Que tipo de cooperação interinstitucional/ministerial existiu na elaboração do PNFSI?10. Que fragilidades podem ser identificadas na elaboração do PNFSI?
	▪ Alinhamento do PNFSI aprovado com os objetivos organizacionais definidos	<ol style="list-style-type: none">11. O PNFSI aprovado está alinhado com as prioridades / objetivos das organizações?



C- Balanço da implementação do PNFSI	▪ Dificuldades na execução do PNFSI	12. Quais as principais dificuldades associadas à execução dos projetos do PNFSI? 13. Existe cooperação interinstitucional/ministerial ao nível da execução dos projetos FSI?
	▪ Mecanismos de controlo e monitorização	14. Que tipo de mecanismos de controlo da implementação dos projetos existem? 15. Que fragilidades se podem identificar relativamente ao processo de controlo e monitorização dos projetos FSI?
	▪ Impacto da implementação dos projetos ao nível do cumprimento da missão geral das organizações	16. No âmbito da missão geral da organização, quais são os impactos expectáveis com a implementação dos projetos FSI? 17. Atendendo ao estado atual de implementação do programa e/ou projetos FSI, os resultados estão alinhados com as expectativas?
	▪ Desafios de futuro	18. Que lições identificadas podem ser implementadas no processo de definição, aprovação e implementação do futuro PNFSI? 19. Que desafios podem ser identificados para os próximos PNFSI, na área da CP?

Fonte: Autor (2018)



Apêndice D – Codificação e segmentos de resposta das entrevistas³³

1. Codificação:

Associação do código às questões e respetivos segmentos de resposta

Questão n.º 1

Quem definiu na organização as prioridades para o desenvolvimento de projetos FSI?

Segmento A.1.1	Diretor / Comandante / Secretário ou Procurador-Geral
-----------------------	---

Questão n.º 2

Qual o processo de definição de prioridades na organização para os projetos FSI? (entidades envolvidas e processo)

Segmento A.2.1	OSCD / Comandos / Direções
Segmento A.2.2	Departamento /Equipa de Projetos
Segmento A.2.3	SGMAI / SGMJ
Segmento A.2.4	Proposta de outras entidades beneficiárias

Questão n.º 3

De que forma a SGMAI/SGMJ teve influência na definição das propostas/prioridades FSI da organização?

Segmento A.3.1	Seleção de propostas
Segmento A.3.2	Agregador de propostas
Segmento A.3.3	Entidade beneficiária

Questão n.º 4

Existem áreas de intervenção consideradas prioritárias que não foram integradas no PNFSI?

Segmento A.4.1	Sim
Segmento A.4.2	Não

Questão n.º 5

Sem a implementação do PNFSI qual seria a expectativa organizacional de implementar esses projetos?

Segmento A.5.1	A implementar
Segmento A.5.2	Sem perspetivas
Segmento A.5.3	Não implementar

³³ Conteúdo apenas disponibilizado em suporte informático.



Questão n.º 6

De forma geral, quais os projetos e respetivos objetivos em implementação no PNFSI?

Segmento A.6.1	Assistência técnica
Segmento A.6.2	Tecnologias de informação / modernização
Segmento A.6.3	Formação e treino
Segmento A.6.4	Informação criminal
Segmento A.6.5	Equipamentos para atividade operacional

Questão n.º 7

Existe alinhamento entre esses objetivos FSI e o Plano de atividades / Estratégia da organização?

Segmento A.7.1	Sim
Segmento A.7.2	Não há plano estratégico
Segmento A.7.3	Outro

Questão n.º 8

Quais os contributos da organização para a elaboração do PNFSI?

Segmento B.1.1	Desenho do programa global
Segmento B.1.2	Negociação dos valores de financiamento
Segmento B.1.3	Proposta de projetos (entidade beneficiária)
Segmento B.1.4	Outros projetos
Segmento B.1.5	Sem intervenção no programa

Questão n.º 9

Que tipo de cooperação interinstitucional/ministerial existiu na elaboração do PNFSI?

Segmento B.2.1	Não existe
Segmento B.2.2	Apenas conhecimento
Segmento B.2.3	Estrutura de cooperação interministerial
Segmento B.2.4	Grupo de trabalho interinstitucional
Segmento B.2.5	Desconhece

Questão n.º 10

Que fragilidades podem ser identificadas na elaboração do PNFSI?

Segmento B.3.1	Ausência de cooperação interinstitucional/ministerial
Segmento B.3.2	Ausência de prioridades (inter)ministeriais
Segmento B.3.3	Nada a referir
Segmento B.3.4	Objetivos mais genéricos
Segmento B.3.5	Falta de informação sobre regras de execução
Segmento B.3.6	Dificuldade de articulação entre potenciais beneficiários



Questão n.º 11

O PNFSI aprovado está alinhado com as prioridades / objetivos definidos pela organização?

Segmento B.4.1	Estão integrados
-----------------------	------------------

Questão n.º 12

Quais as principais dificuldades associadas à execução dos projetos do PNFSI?

Segmento B.5.1	Gestão dos projetos / burocracia
Segmento B.5.2	Processos de contratação
Segmento B.5.3	Especialização do pessoal
Segmento B.5.4	Valores para investimento inicial
Segmento B.5.5	Situações de monopólio
Segmento B.5.6	Falta de informação inicial
Segmento B.5.7	Regime legal da entidade

Questão n.º 13

Existe cooperação interinstitucional/ministerial ao nível da execução dos projetos FSI?

Segmento B.6.1	Sim
Segmento B.6.2	Não
Segmento B.6.3	Em parte / apenas indiretamente

Questão n.º 14

Que tipo de mecanismos de controlo da implementação dos projetos existem?

Segmento B.7.1	Autoridade Responsável
Segmento B.7.2	Autoridade Delegada
Segmento B.7.3	Autoridade de Auditoria
Segmento B.7.4	Auditoria externa (empresa de consultoria)
Segmento B.7.5	Auditoria interna (beneficiários)
Segmento B.7.6	Comissão Europeia

Questão n.º 15

Que fragilidades se podem identificar relativamente ao processo de controlo e monitorização dos projetos FSI?

Segmento B.8.1	Planeamento
Segmento B.8.2	Execução
Segmento B.8.3	Coordenação
Segmento B.8.4	Burocracia
Segmento B.8.5	Informações disponíveis
Segmento B.8.6	Nada a referir



Questão n.º 16

No âmbito da missão geral da organização, quais são os impactos expectáveis com a implementação dos projetos FSI?

Segmento C.1.1	Melhoria operacional: sistemas de informação criminal
Segmento C.1.2	Melhoria operacional: prova
Segmento C.1.3	Melhoria operacional: formação e treino
Segmento C.1.4	Melhoria operacional: cooperação policial
Segmento C.1.5	Novas oportunidades de financiamento

Questão n.º 17

Atendendo ao estado atual de implementação do programa e/ou projetos FSI, os resultados estão alinhados com as expectativas?

Segmento C.2.1	Sim / acima das expectativas
Segmento C.2.2	Não / abaixo das expectativas
Segmento C.2.3	Não há ainda dados concretos

Questão n.º 18

Que lições identificadas podem ser implementadas no processo de definição, aprovação e implementação do futuro PNFSI?

Segmento C.3.1	Evitar atrasos na aprovação do QFP / PNFSI
Segmento C.3.2	Informação / sensibilização das regras e procedimentos
Segmento C.3.3	Alinhar fundos / projetos com as prioridades dos EM / instituições – planeamento estratégico
Segmento C.3.4	Planeamento detalhado
Segmento C.3.5	Alargar tipologia de beneficiários
Segmento C.3.6	Recursos disponíveis (orçamento)
Segmento C.3.7	Ainda é prematuro aferir

Questão n.º 19

Que desafios podem ser identificados para os próximos PNFSI, na área da CP?

Segmento C.4.1	Capacidade de execução
Segmento C.4.2	Estrutura especializada
Segmento C.4.3	Planeamento estratégico - prioridades
Segmento C.4.4	Flexibilização de atividades integradas no FSI
Segmento C.4.5	Alinhar instrumentos de financiamento nacional/internacional
Segmento C.4.6	Dar continuidade ao desenvolvimento das áreas/projetos
Segmento C.4.7	Projetos de aquisição transversal a vários beneficiários
Segmento C.4.8	Não existem

2. Respostas por entrevistado e segmentos de resposta identificados



Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento identificado
--------------	---------------------	-----------------------

Pergunta n.º 1. Quem definiu na organização as prioridades para o desenvolvimento de projetos FSI?

1	<i>“A SGMAI preparou a proposta do PNFSI”</i>	A.1.1
2	<i>“responsável máximo é o Secretário Geral da MJ”</i>	A.1.1
3	<i>“A competência para a aprovação das prioridades para o desenvolvimento de projetos é do Comandante-Geral”</i>	A.1.1
4	<i>“Direção da PSP”</i>	A.1.1
5	<i>“Definição de prioridades passa pelo diretor nacional, por propostas do gabinete”</i>	A.1.1
6	<i>“Diretor Nacional”</i>	A.1.1
7	<i>“A definição de prioridades é tratada com a Sra. Procuradora-Geral da República, elabora-se um estudo que é proposto para aprovação”</i>	A.1.1
8	<i>“Cabe ao SGSSI”</i>	A.1.1

Pergunta n.º 2. Qual o processo de definição de prioridades na organização para os projetos FSI?

1	<i>Na SGMAI definiu-se a “Assistência técnica [...] e o GEO MAI” “[...] têm incidido nas áreas tradicionais de competências das FSS [...] do SSI e da ANPC” “[...] entidade pivot quer na agregação de contributos ao nível das entidades da administração interna [...] quer também com outras entidades competentes ao nível nacional [...] que, à razão dos dados disponíveis em 2013, a SGMAI preparou a proposta do PNFSI”</i>	A.2.2 A.2.3 A.2.4
2	<i>“[...] prioridades da MJ foram logo integradas no que foi o draft do PNFSI, tendo em conta as orientações estratégicas do Governo e dos serviços”</i>	A.2.4
3	<i>“Está estabelecido no workflow de gestão de projetos [...] analisado na Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais, Repartição de Projetos, sendo emitido um parecer não vinculativo [...] segue depois para despacho do TGCG” “[...] alinhamento entre o projeto em causa e o Plano Estratégico da GNR”</i>	A.2.1 A.2.2



	<i>“[...] todas as unidades e órgãos têm a possibilidade de apresentar propostas”</i>	
4	<i>“[...] serviços da Direção Nacional, estabelecimentos de ensino policial e unidades de polícia. Elaboração de fichas de projeto”</i>	A.2.1 A.2.2
5	<i>“[...] além deste gabinete uma consulta e contributos das outras unidades orgânicas do SEF, onde surgem as necessidades”</i>	A.2.1 A.2.2
6	<i>“Unidade de Telecomunicações e Informática [...] a respetiva unidade da PJ [...] verificado se existe orçamento e cabimentação financeira [...] despacho da Direção, Diretor Nacional”</i>	A.2.1 A.2.2
7	<i>“[...] reunião com a Sra. Procuradora Geral da República com a intenção de identificar áreas que seriam importantes desenvolver para o MP”</i> <i>“A estrutura na PGR não existe, apenas um conjunto de pessoas chave de várias áreas”</i> <i>“[...] os objetivos estratégicos onde, antes desta participação FSI surgir, está lá integrada a corrupção e criminalidade económico-financeira e na parte operacional o desenvolvimento de sistemas próprios tecnológicos”</i>	A.2.1
8	<i>“[...] planeamento estratégico anteriormente definido e devidamente sancionado pela tutela”</i>	A.2.1

Pergunta n.º 3. De que forma a SGMAI/SGMJ teve influência na definição das propostas/prioridades FSI da organização?

1	<i>“Garantir um conjunto de regras, desde logo por si própria, caso queira ser entidade beneficiária”</i> <i>“Análise das candidaturas e na análise dos procedimentos de aquisição pública, onde muitas vezes existe vulnerabilidades das entidades beneficiárias”</i>	A.3.1 A.3.3
2	<i>“Equipa multidisciplinar para a gestão de fundos comunitários, é a estrutura operacional”</i> <i>“[...] componente avaliativa dos projetos, aprovação e funcionalidade”</i>	A.3.2
3	<i>“SGMAI coordenou e compilou os diversos contributos organizacionais”</i> <i>“Todos os contributos apresentados pela GNR foram introduzidos no texto do programa”</i>	A.3.2



4	<i>“Permitindo que a PSP definisse as suas propostas/prioridades”</i>	A.3.2
5	<i>“Não houve da tutela uma orientação específica além da conformação com as regras e os objetivos da CE. Nesse âmbito o SEF definiu as suas prioridades.”</i>	A.3.2
6	<i>Apenas a “PJ participou no draft do PNFSI”</i>	A.3.2
7	<i>“[...] SGMJ, tem um papel coordenador, respeitando as prioridades das entidades, neste caso PGR”</i>	A.3.1
8	<i>“[...] divulgação e dinamização de potenciais candidaturas, procurando evitar sobreposições de projetos”</i>	A.3.2

Pergunta n.º 4. Existem áreas de intervenção consideradas prioritárias que não foram integradas no PNFSI? Porquê?

1	<i>“[...] tem sido difícil convencer a CE, até porque as entidades beneficiárias não têm apresentado candidaturas nesse sentido, que é a prevenção do crime”</i>	A.4.1
2	<i>“Não”</i>	A.4.2
3	<i>“[...] sobretudo as relacionadas com infraestruturas de apoio à formação e treino [...] impostas pela própria UE pelo que não seriam possíveis de enquadrar nas atividades propostas pela GNR”</i>	A.4.1
4	<i>“Não”</i>	A.4.2
5	<i>“Não”</i>	A.4.2
6	<i>“O que era a intenção inicial conseguiu-se mas depois acabaram por surgir outras que acabaram por ficar de fora por falta de verba”</i>	A.4.1
7	<i>“De investigação criminal tínhamos apenas estes dois”</i>	A.4.2
8	<i>“Não”</i>	A.4.2

Pergunta n.º 5. Sem a implementação do PNFSI qual seria a expectativa organizacional de implementar esses projetos?

1	<i>“PIIC teria muitas dificuldades [...] “o banco de provas, [...] “o simulador virtual também [...] são projetos de grande monta e o orçamento de Estado não tem conseguido responder a estas necessidades de investimento”</i>	A.5.2
2	<i>“Sim mas mais demoradas no tempo [...] é uma alavanca”</i>	A.5.1



		A.5.2
3	<i>“[...] em vez de demorar quatro anos a alcançar o mesmo estado final demoraríamos uns 20 anos [...] existem atividades que já se estão a desenvolver e que, muito provavelmente, nunca se iriam realizar”</i>	A.5.2 A.5.3
4	<i>“A mesma perspetiva”</i>	A.5.1
5	<i>“[...] projetos acabariam por ser edificados embora não exista claramente uma perspetiva temporal para se conseguir esse desenvolvimento”</i>	A.5.2
6	<i>“[...] seguramente mais dilatada no tempo [...] ou surge um imperativo nacional que torna isso prioritário”</i>	A.5.1 A.5.2
7	<i>“Difícilmente o Ministério o conseguiria, o Sistema de Informação Criminal do Ministério Público era um sonho [...] da formação havia uma ideia mas nunca com esta dimensão nem com o impacto que estamos a alcançar [...] apenas estavam previstos mas não haveria capacidade orçamental para avançar”</i>	A.5.2
8	<i>“Lógica de investimento a curto prazo, dificilmente ajustáveis ao orçamento do Gabinete do SGSSI”</i>	A.5.2

Pergunta n.º 6. De forma geral, quais os projetos e respetivos objetivos em implementação no PNFSI?

1	<i>“Assistência técnica [...] e o GEO MAI”</i>	A.6.1 A.6.2
2	<i>“Assistência técnica”</i>	A.6.1
3	<i>“Vigilância de fronteiras, intensificação da CP e da partilha de informação e boas práticas, aumento dos níveis de capacitação dos profissionais”</i>	A.6.2 A.6.3
4	<i>“Informação publicada no site da PSP e no site do FSI”</i>	A.6.2 A.6.4
5	<i>“Tratamento de informação que possibilite a melhoria da sinalização/identificação de vítimas de Tráfico de Seres Humanos”</i> <i>“Cria um centro de Recuperação de Desastres”</i>	A.6.2 A.6.4
6	<i>“Correlação automatizada entre diversas fontes de informação”</i> <i>“Aquisição de ferramentas e equipamentos tecnológicos</i> <i>pesquisa e vigilância “</i> <i>“Prova pericial em matéria de tráfico de estupefacientes”</i>	A.6.2 A.6.4 A.6.5



	<i>“Identificação, caracterização, correlação e rastreabilidade dos componentes precursores”</i> <i>“Processamento de grande volume de imagens e vídeo e consequente identificação de pessoas”</i>	
7	<i>“Na formação [...] partilhar conhecimentos e informação”</i> <i>“base de dados relacional que permita cruzar dados e ter instrumentos de pesquisa e relação de dados”</i>	A.6.3 A.6.4
8	<i>“Plataforma de intercâmbio de informação criminal”</i> <i>“Projeto de implementação do ponto único de contato”</i> <i>“Correção de anomalias identificadas e/ou decorrentes da avaliação Schengen”</i>	A.6.2 A.6.4

Pergunta n.º 7. Existe alinhamento entre esses objetivos FSI e o Plano de atividades / Estratégia da organização?

1	<i>“As entidades beneficiárias alinham propostas com os planos de atividades”</i> <i>“prioridades foram estabelecidas com a avaliação “ex-ante” inicial, antes da negociação com a comissão, e do desenvolvimento do programa nacional”</i>	A.7.2 A.7.3
2	<i>“Estão, no geral alinhados com os planos estratégicos das entidades e do Governo, plano para a modernização da Justiça”</i>	A.7.1
3	<i>“Nenhum projeto é proposto e/ou iniciado se não se comprovar o seu alinhamento com o Plano Estratégico da GNR”</i>	A.7.1
4	<i>“Sim”</i>	A.7.1
5	<i>“Os projetos seguem uma linha de necessidade, estando alinhados com os objetivos estratégicos”</i>	A.7.1
6	<i>“Não existe um documento estratégico de referência, avalia-se em função das necessidades”</i>	A.7.2
7	<i>“Os objetivos estratégicos onde, antes desta participação FSI surgir, está lá integrada a corrupção e criminalidade económico-financeira e na parte operacional o desenvolvimento de sistemas próprios tecnológicos”</i>	A.7.1
8	<i>“Sim”</i>	A.7.1

Pergunta n.º 8. Quais os contributos da organização para a elaboração do PNFSI?



1	<i>“[...] tentámos construir um programa alargado tendo em conta que é um quadro a 7 anos”</i> <i>“[...] pivot quer na agregação de contributos ao nível das entidades da administração interna [...] outras entidades competentes ao nível nacional [...] a SGMAI preparou a proposta de PNFSI.”</i> <i>“Assistência técnica e o GEO MAI”</i>	B.1.1 B.1.3
2	<i>“Draft de programa inicial”</i>	B.1.1
3	<i>“Todos os beneficiários do FSI apresentaram os seus contributos, seja ao nível das prioridades como também das eventuais atividades”</i>	B.1.1 B.1.3
4	<i>“Participação ativa nas reuniões de preparação de elaboração do PNFSI”</i> <i>“[...] para outros projetos em que somos parceiros – por exemplo o projeto da PIIC”</i>	B.1.3 B.1.4
5	<i>“Contributo com os projetos propostos pelo SEF para a área da CP”</i>	B.1.3
6	<i>“[...] draft do PNFSI” “projetos PJ”</i>	B.1.3
7	<i>“Nessa altura o PNFSI já estava desenhado, nós entramos numa fase posterior”</i> <i>“Na formação [...] instrumentos de pesquisa e relação de dados”</i> <i>“[...] foi-nos proposto que coordenássemos o consórcio [...] concordámos participar mas não liderar o consórcio”</i>	B.1.3 B.1.4 B.1.5
8	<i>“[...] negociação dos valores de financiamento”</i> <i>“[...] projetos foram, genericamente, propostos inicialmente”</i>	B.1.2 B.1.3

Pergunta n.º 9. Que tipo de cooperação interinstitucional/ministerial existiu na elaboração do PNFSI?

1	<i>“[...] criámos, aquando do início do quadro financeiro, um CAT e uma CIC”</i> <i>“[...] avaliação «ex-ante» inicial, antes da negociação com a CE, e do desenvolvimento do PNFSI”</i>	B.2.3 B.2.4
2	<i>“[...] um grupo de trabalho onde tinha um elemento do MJ que até era da PJ”</i> <i>“CAT que acompanha com representantes dos ministérios”</i>	B.2.3 B.2.4



3	<i>“SGMAI coordenou e compilou os diversos contributos organizacionais, ao nível da definição de prioridades de cada organização”</i>	B.2.1
4	<i>“[...] troca de informação e documentação”</i>	B.2.2
5	<i>“Contributos de cada uma das organizações”</i>	B.2.1
6	<i>“[...] em termos de componente tecnológica cada entidade desenvolve os seus componentes de forma institucional”</i>	B.2.1
7	<i>“Nessa altura o PNFSI já estava desenhado”</i>	B.2.5
8	<i>“Articulação entre os diversos gabinetes ministeriais”</i>	B.2.4

Pergunta n.º 10. Que fragilidades podem ser identificadas na elaboração do PNFSI?

1	<i>“[...] a CP FSI tem por objetivo desenvolver mecanismos de cooperação entre as forças que facilitem a atuação das várias entidades competentes”</i> <i>“[...] tem sido muito mais fácil assegurar candidaturas individuais, ao nível de cada uma das forças, dos que propriamente em conjunto”</i>	B.3.1
2	<i>“Estruturar os objetivos de forma mais abrangente, dificuldade em separar combate e prevenção”</i>	B.3.4
3	<i>“Deveria haver uma definição de prioridades por parte da tutela [...] não tanto um programa nacional mas sim um somatório de prioridades e atividades institucionais, os quais foram alinhados face às prioridades da UE”</i>	B.3.2
4	<i>“Nenhumas”</i>	B.3.3
5	<i>“Falta uma orientação clara política ao nível da migração e de segurança que oriente as prioridades de desenvolvimento”</i>	B.3.2
6	<i>“Falta de informação sobre regras de execução dos projetos”</i>	B.3.5
7	<i>“Nessa altura o PNFSI já estava desenhado”</i>	B.3.3
8	<i>“[...] dificuldade de articulação entre potenciais beneficiários”</i>	B.3.6

Pergunta n.º 11. O PNFSI aprovado está alinhado com as prioridades / objetivos das organizações?

1	<i>“A lógica de construção do fundo foi sempre feita envolvendo todas as entidades competentes para o efeito, em diálogo com o nível político, e onde foram depois agregados os principais tópicos a desenvolver.”</i>	B.4.1
---	--	--------------



2	<i>“Sim, dá respostas às necessidades que são atuais.”</i>	B.4.1
3	<i>“Derivado do largo espectro operacional abrangido pela atividade da GNR [...] normal que nem todas as nossas prioridades/objetivos estejam referidas”</i>	B.4.1
4	<i>“Sim” está alinhado, “não” existem propostas que ficaram de fora</i>	B.4.1
5	<i>“Sim. Não ficou de fora, nada a referir”</i>	B.4.1
6	<i>“Sim está alinhado” “Alguns aspetos que entretanto surgiram [...] projeto de redesenhar a informação na PJ de forma transversal [...] ficaram de fora por não terem cabimento no orçamento disponível”</i>	B.4.1
7	<i>“Ambos os projetos se encontram aprovados e em execução”</i>	B.4.1
8	<i>“Permitiu incluir todos os projetos identificados nas prioridades estabelecidas”</i>	B.4.1

Pergunta n.º 12. Quais as principais dificuldades associadas à execução dos projetos do PNFSI?

1	<i>“[...] monopólio é por regra prejudicial [...] cuidado na apresentação dos projetos e na sua execução também” “[...] eram as garantias contratuais, e que na altura a DGIE foi de parecer que não podia executar os procedimentos” “[...] limitação dos procedimentos de contratação pública que são muito pesados, os procedimentos extensão de encargos são muito pesados” “No plano interno, garantir que as entidades conseguem executar aquilo a que se candidataram, e essa é uma dificuldade muito grande e que já vem do anterior quadro”</i>	B.5.1 B.5.2 B.5.5
2	<i>“Capacitação interna dos beneficiários [...] processos de aquisição são demorados e burocráticos [...] enquanto não está aprovado não começa verdadeiramente o projeto [...] falta de maturidade dos projetos que são apresentados por falta de capacidade financeira anterior”</i>	B.5.1 B.5.2 B.5.4
3	<i>“[...] burocracia associada, a constante alteração do modelo de controlo e a contratação pública, sobretudo nos procedimentos aquisitivos que não estão na alçada da GNR”</i>	B.5.1 B.5.2
4	<i>“Burocracia”</i>	B.5.1



5	<i>“Execução financeira [...] morosidade e falta de recursos humanos especializados na gestão de projetos”</i>	B.5.1 B.5.2 B.5.3
6	<i>“[...] início era para ter aberto em 2014 e 2015 e só abriu em 2016 e só em 2017 é que surgiu o manual do beneficiário”</i> <i>“Pagar a primeira fatura logo a 90 dias [...] projeto está a começar e não há tempo”</i> <i>“Exigia maturidade dos projetos”</i> <i>“Só foi claro o funcionamento depois de já estar em curso”</i> <i>“[...] procedimentos de contratação”</i>	B.5.1 B.5.2 B.5.6
7	<i>“[...] procedimentos são muito exigentes e pouco flexíveis [...] sobretudo ao nível da contratação”</i>	B.5.1 B.5.2
8	<i>“[...] regime a que está associado [...] constituiu-se como parceiro não-financeiro”</i> <i>“[...] recursos humanos com conhecimentos específicos na área, inviabiliza uma maior adesão”</i>	B.5.3 B.5.7

Pergunta n.º 13. Existe cooperação interinstitucional/ministerial ao nível da execução dos projetos FSI?

1	<i>“A exceção aos projetos transversais foi o GEOMAI [...] o banco de provas e o centro de análise balística irão permitir o acesso aos vários órgãos de polícia criminal, sendo também claro o desiderato de cooperação entre as forças, sem o ser de iniciativa”</i>	B.6.3
2	<i>“[...] caso do IGFEJ”</i> <i>“A coordenação interministerial é assegurada na estreita coordenação SGMAI e SGMJ na preparação e abertura dos avisos.”</i> <i>“Formação no MP tem imensos convidados [...] o Sistema de Informação Criminal do Ministério Público vai ter também ligação a outras entidades [...] o Passenger Name Record terá também uma ligação a vários órgãos de polícia criminal apesar de ser liderado pela PJ.”</i>	B.6.1 B.6.3
3	<i>“Tentámos introduzir alguma cooperação interinstitucional, nomeadamente com a PSP (já desenvolvida) e o SSI (ao nível dos CCPA)”</i>	B.6.1 B.6.3
4	<i>“Apenas indiretamente”</i>	B.6.1



	<i>“[...] reuniões de trabalho, troca de informação, apoio na elaboração de candidaturas, por exemplo o projeto da PIIC.”</i>	B.6.3
5	<i>“Nos projetos SEF não [...] são exclusivamente internos na área da CP.”</i>	B.6.2
6	<i>“Apenas se for o caso da formação [...] até agora não”</i> <i>“Os projetos identificados para o LPC [...] no fundo acabam por servir todos os órgãos de polícia criminal”</i>	B.6.2 B.6.3
7	<i>“A cooperação interinstitucional existe claramente, com entidades do MJ e de fora do ministério”</i>	B.6.1
8	<i>“Sim, sobretudo no caso da PIIC”</i>	B.6.1

Pergunta n.º 14. Que tipo de mecanismos de controlo da implementação dos projetos existem?

1	<i>“[...] mecanismos de controlo a nível da Autoridade Responsável e Autoridade Delegada [...] controlo de certificação das despesas [...] nível da auditoria [...] CE em sede da apresentação dos relatórios anuais [...] avaliação de meio período pela empresa nacional Quaternaire”</i>	B.7.1 B.7.2 B.7.3 B.7.4 B.7.6
2	<i>“[...] Autoridade Delegada e Responsável”</i> <i>“Tudo o que é feito e solicitado pelas entidades beneficiárias é sujeito a registo e tem uma análise técnica, com pelo menos três níveis de verificação, a entidade beneficiária, a equipa multidisciplinar da SGMJ e a SGMAI”</i>	B.7.1 B.7.2 B.7.3 B.7.5
3	<i>“Mecanismos existentes na legislação nacional e comunitária, nomeadamente controlos no local (realizados pela SGMAI) e atividades de reperformances (realizadas pela IGF)”</i>	B.7.1 B.7.3
4	<i>“[...] previstos no regulamento”</i>	B.7.1 B.7.3
5	<i>“[...] mecanismos da comissão, da Autoridade Responsável e de Auditoria [...] há necessariamente um controlo interno porquanto há segregação de funções”</i>	B.7.1 B.7.2 B.7.3 B.7.5 B.7.6
6	<i>“O diretor do projeto é um coordenador dessa unidade, o gestor do projeto é da UTI”</i> <i>“Autoridade Delegada e Responsável faz por vezes uma verificações in loco”</i>	B.7.1 B.7.2 B.7.5



7	<i>“Mecanismos de controlo existem internamente [...] sobretudo o papel é da SGMJ”</i>	B.7.2 B.7.5
8	<i>“[...] grupos de trabalho envolvidos”</i> <i>“[...] procedimentos aquisitivos de contratação pública e mecanismos internos administrativos da SGPCM”</i> <i>“SGMAI”</i> <i>“Entidade de Auditoria”</i>	B.7.1 B.7.3 B.7.5

Pergunta n.º 15. Que fragilidades se podem identificar relativamente ao processo de controlo e monitorização dos projetos FSI?

1	<i>“[...] entidades beneficiárias que por vezes avançam com expectativas e que depois na prática não chegam a apresentar candidaturas [...] tivemos que cortar despesas porque elas não eram elegíveis”</i>	B.8.1 B.8.2
2	<i>“[...] queixas associadas ao peso administrativo e de tempo que estes mecanismos exigem”</i>	B.8.4
3	<i>“[...] burocracia/formalismo associado aos diversos controlos e alguma ineficácia do sistema de informação existente”</i>	B.8.4 B.8.5
4	<i>“Nenhumas”</i>	B.8.6
5	Nada a referir	B.8.6
6	Nada a referir	B.8.6
7	Nada a referir	B.8.6
8	<i>“[...] planeamento, coordenação, execução, tempo e custos associados”</i>	B.8.1 B.8.2 B.8.3 B.8.4

Pergunta n.º 16. No âmbito da missão geral da organização, quais são os impactos expectáveis com a implementação dos projetos FSI?

1	<i>“[...] mais valia para a área da SI e da CP”</i> <i>“r[...] esultados financeiros e operacionais [...] para negociar um novo quadro financeiro”</i>	C.1.4 C.1.5
2	<i>“Terá um aumento grande da capacitação na área da CP”</i>	C1.4
3	<i>“[...] intensificação da CP e da partilha de informação e boas práticas”</i>	C.1.3 C.1.4



4	<i>“Os previstos no PNFSI”</i>	C.1.1 C.1.2
5	<i>“[...] impacto importante um ao nível da integração dos dados os outros ao nível da investigação, informação criminal”</i>	C.1.1
6	<i>“Impactos vão ser muito significativos, pela implementação tecnológica”</i> <i>“[...] cruzar informação criminal com entidades internacionais”</i> <i>“[...] controlar transações”</i> <i>“Matéria de prova na dark web”</i> <i>“Evolução vai ser exponencial”</i>	C.1.1 C.1.2 C.1.4
7	<i>“A GNR e a PSP manifestaram-se muito interessadas em assegurar uma ligação do Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais 2 e do Sistema Estratégico de Informação ao Sistema de Informação Criminal do Ministério Público”</i> <i>“[...] partilha de conhecimentos e informações, mas também para estabelecer contatos”</i> <i>“[...] desburocratizar, [...] sistema de informação criminal [...] fechando o ciclo de produção de informações criminais”</i>	C.1.1 C.1.3 C.1.4
8	<i>“[...] importantes ferramentas para a CP internacional”</i> <i>“[...] partilha, da qualidade e da oportunidade da informação”</i>	C.1.1 C.1.4

Pergunta n.º 17. Atendendo ao estado atual de implementação do programa e/ou projetos FSI, os resultados estão alinhados com as expectativas?

1	<i>“[...] executar todo o orçamento que temos”</i> <i>“Ao início diria que estávamos abaixo se atendermos que houve um atraso do arranque e não era essa a expectativa [...] eu diria que estamos até acima das normais expectativas nesta fase”</i>	C.2.1
2	<i>“Projetos aprovados e financiamento comprometido estamos eu diria acima do expectável”</i>	C.2.1
3	<i>“[...] expectativas estão muito elevadas e temos tido um feedback extremamente positivo”</i>	C.2.1
4	<i>“Não. Porque já deveriam ter sido publicados mais avisos”</i>	C.2.1
5	<i>“[...] um pouco abaixo do que seria o ideal, mas alinhados com a intenção de serem executados até ao final”</i>	C.2.2
6	<i>“[...] expectativas estão abaixo, pensou-se que as coisas iriam correr mais depressa”</i>	C.2.2



	<p><i>“Os procedimentos de autorização da despesa e de contratação são demorados”</i></p> <p><i>“[...] expectativa é de que até 2022 haja capacidade para executar”</i></p>	
7	<p><i>“[...] estado dos projetos estão alinhados com as nossas expectativas”</i></p> <p><i>“[...] impacto da formação tem sido muito além das expectativas”</i></p>	C.2.1
8	<i>“Ainda não é possível aferir”</i>	C.2.3

Pergunta n.º 18. Que lições identificadas podem ser implementadas no processo de definição, aprovação e implementação do futuro PNFSI?

1	<p><i>“[...] instituições europeias conseguem assegurar uma aprovação antecipada de toda a base legal do Quadro financeiro [...] garantir um financiamento adicional muito significativo”</i></p> <p><i>“[...] consciencialização crescente e que há uma sensibilidade crescente das tutelas e beneficiários sobre a existência destas ferramentas e das regras que se têm de cumprir em sede da sua boa execução”</i></p> <p><i>“[...] alinhar cada vez mais o que são os fundos disponíveis aquilo que são as prioridades e capacidades de cada um dos EM”</i></p> <p><i>“[...] base para a construção do novo quadro financeiro”</i></p> <p><i>“Entidades perceberem que o financiamento internacional não pode apenas servir para pagar despesas certas e permanentes”</i></p> <p><i>“A maior fragilidade é a tipologia de beneficiários [...] situação de monopólio”</i></p>	C.3.1 C.3.2 C.3.3 C.3.5
2	<p><i>“Detalhar mais os planeamentos iniciais”</i></p> <p><i>“Alocação de recursos”</i></p> <p><i>“Difícil convencer a estrutura superior de que vamos mesmo ter o financiamento”</i></p> <p><i>“[...] atraso na implementação do programa, em vez de 2015 apenas se iniciou em 2016”</i></p>	C.3.1 C.3.5 C.3.6
3	<p><i>“elaboração do programa atualmente em vigor, a GNR ainda não tinha o seu Plano Estratégico aprovado [...] alinhamento entre as suas necessidades, prioridades e objetivos com o FSI”</i></p> <p><i>“Plano Estratégico do MAI, como uma orientação política”</i></p>	C.3.3



4	<i>“Questões que se prendem com a burocracia e a dificuldade de execução em face dos prazos definidos nos primeiros avisos”</i> <i>“[...] situação (prazos definidos) está melhorada desde 2018”</i>	C.3.1 C.3.2
5	<i>“[...] falta de esclarecimento da CE... falta de uma orientação política clara ao nível da migração e da segurança que defina as prioridades de desenvolvimento”</i>	C.3.2 C.3.3
6	<i>“[...] regras sejam definidas antecipadamente”</i> <i>“[...] evitar atraso na aprovação e disponibilização do financiamento para o programa”</i> <i>“[...] ao envolver-se outras entidades para executar o financiamento corre-se um maior risco de haver duplicações e menos orçamento disponível”</i> <i>“Informação atempada sobre regras de execução”</i>	C.3.1 C.3.2 C.3.6
7	<i>“Planeamento muito mais aprofundado”</i>	C.3.4
8	<i>“[...] ainda é prematura a identificação”</i>	C.3.7

Pergunta n.º 19. Que desafios podem ser identificados para os próximos PNFSI, na área da CP?

1	<i>“[...] entidades conseguem executar o financiamento a que se candidataram e podem geri-lo como entendem mais adequado e de acordo com as suas prioridades e intenções”</i>	C.4.1
2	<i>“Lançamento e preparação detalhada”</i> <i>“Estruturar os objetivos de forma mais abrangente, dificuldade em separar combate e prevenção”</i> <i>“[...] vantagens do ciclo anterior para ver o que se pretende”</i> <i>“Dar mais robustez inicial para ter mais maturidade nos projetos”</i>	C.4.1 C.4.4 C.4.6
3	<i>“Melhorar o processo de enquadramento estratégico”</i> <i>“Maior flexibilização no Âmbito das atividades englobadas no FSI”</i> <i>“Alinhamento entre este instrumento de financiamento e outros instrumentos de financiamento nacionais”</i>	C.4.3 C.4.4 C.4.5
4	<i>“Não estão identificados, há data”</i>	C.4.8
5	<i>“[...] ultrapassar a morosidade dos processos e desburocratizar a execução financeira... falta de recursos especializados... Programa de Governo nestas áreas é muito vago e não existem planos setoriais previstos [...] continuar a desenvolver as áreas já desenvolvidas”</i>	C.4.1 C.4.2 C.4.3 C.4.6



6	<p><i>“[...] vão ter contratos de manutenção e licenças que terão de ser mantidos”</i></p> <p><i>“Reforço de pessoal técnico e operacional e encargos financeiros”</i></p> <p><i>“Maior flexibilidade na execução dos projetos para os objetivos”</i></p> <p><i>“[...] os equipamentos de vigilância poderiam ser aquisições comuns a todas as entidades”</i></p>	<p>C.4.4</p> <p>C.4.5</p> <p>C.4.6</p> <p>C.4.7</p>
7	<p><i>“[...] contratação pública implica determinado tipo de tempo, essa in experiência fez-nos perder tempo”</i></p> <p><i>“Experiência e planeamento [...] ter uma estrutura para rentabilizar as oportunidades”</i></p> <p><i>“[...] recursos humanos, com conhecimentos específicos na área”</i></p>	<p>C.4.1</p> <p>C.4.2</p>
8	<p><i>“[...] articulação, a conectividade, a interoperabilidade e a escalabilidade dos projetos existentes com os projetos futuros”</i></p> <p><i>“[...] deveríamos ter um quadro estruturante com projetos impostos e só depois a integração de projetos complementares de cada entidade”</i></p>	<p>C.4.2</p> <p>C.4.3</p> <p>C.4.6</p>



Apêndice E – Análise de conteúdo das entrevistas³⁴

Tabela 5- Responsável pela definição de prioridades para os projetos do FSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 1									
Diretor / Comandante / Secretário ou Procurador-Geral (Segmento A.1.1)	X	X	X	X	X	X	X	X	100%

Tabela 6- Processo de definição de prioridades para os projetos do FSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 2									
OSCD / Comandos / Direções (Segmento A.2.2)			X	X	X	X	X	X	43%
Departamento / Equipa de projetos (Segmento A.2.3)	X		X	X	X	X			36%
SGMAI / SGMJ (Segmento A.2.4)	X								7%
Proposta de outras entidades beneficiárias (Segmento A.2.5)	X	X							14%

Tabela 7- Influência da SGMAI/SGMJ na definição das propostas/prioridades do FSI das organizações

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 3									
Seleção de propostas (Segmento A.3.1)	X						X		22%
Agregador de propostas (Segmento A.3.2)		X	X	X	X	X		X	67%
Entidade beneficiária (Segmento A.3.3)	X								11%

Tabela 8- Áreas de intervenção prioritárias não integradas no PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 4									
Sim (Segmento A.4.1)	X		X			X			37%
Não (Segmento A.4.2)		X		X	X		X	X	63%

³⁴ As tabelas foram elaboradas pelo autor e decorrem do processo de análise de conteúdo das entrevistas, na sequência do Apêndice C e do Apêndice D (disponibilizado apenas em suporte informático).



Tabela 9- Expectativa organizacional de implementação dos projetos sem o FSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 5									
A implementar (Segmento A.5.1)		X		X		X			27%
Sem perspectivas (Segmento A.5.2)	X	X	X		X	X	X	X	64%
Não implementar (Segmento A.5.3)			X						9%

Tabela 10- Tipologia de projetos e objetivos em implementação no PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 6									
Assistência técnica (Segmento A.6.1)	X	X							12%
Tecnologias de informação / modernização (Segmento A.6.2)	X		X	X	X	X		X	35%
Formação e treino (Segmento A.6.3)			X				X		12%
Informação criminal (Segmento A.6.4)				X	X	X	X	X	29%
Equipamentos para atividade operacional (Segmento A.6.5)				X		X			12%

Tabela 11- Alinhamento entre objetivos do FSI e o Plano de atividades / Estratégia da organização

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 7									
Sim (Segmento A.7.1)		X	X	X	X		X	X	67%
Não há plano estratégico (Segmento A.7.2)	X					X			22%
Outro (Segmento A.7.3)	X								11%

Tabela 12- Contributos da organização para a elaboração do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 8									
Desenho do programa global (Segmento B.1.1)	X	X	X						22%
Negociação dos valores de financiamento (Segmento B.1.2)								X	7%



Proposta de projetos (entidade beneficiária) (Segmento B.1.3)	X		X	X	X	X	X	X	50%
Outros projetos (Segmento B.1.4)				X			X		14%
Sem intervenção no programa (Segmento B.1.5)							X		7%

Tabela 13- Cooperação interinstitucional/ministerial para a elaboração do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 9									
Não existe (Segmento B.2.1)			X		X	X			30%
Apenas conhecimento (Segmento B.2.2)				X					10%
Estrutura de cooperação interministerial (Segmento B.2.3)	X	X							20%
Grupo de trabalho interinstitucional (Segmento B.2.4)	X	X						X	30%
Desconhece (Segmento B.2.5)							X		10%

Tabela 14- Fragilidades identificadas na elaboração do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 10									
Ausência de cooperação interinstitucional/ministerial (Segmento B.3.1)	X								13%
Ausência de prioridades (inter)ministeriais (Segmento B.3.2)			X		X				24%
Nada a referir (Segmento B.3.3)				X			X		24%
Objetivos mais genéricos (Segmento B.3.4)		X							13%
Falta de informação sobre regras de execução (Segmento B.3.5)						X			13%
Dificuldade de articulação entre potenciais beneficiários (Segmento B.3.6)								X	13%

Tabela 15- Alinhamento do PNFSI com prioridades / objetivos das organizações

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 11									
Estão integrados (Segmento B.4.1)	X	X	X	X	X	X	X	X	100%



Tabela 16- Principais dificuldades associadas à execução dos projetos do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 12									
Gestão dos projetos / burocracia (Segmento B.5.1)	X	X	X	X	X	X	X		37%
Processos de contratação (Segmento B.5.2)	X	X	X		X	X	X		32%
Especialização do pessoal (Segmento B.5.3)					X			X	11%
Valores para investimento inicial (Segmento B.5.4)		X							5%
Situações de monopólio (Segmento B.5.5)	X								5%
Falta de informação inicial (Segmento B.5.6)						X			5%
Regime legal da entidade (Segmento B.5.7)								X	5%

Tabela 17- Cooperação interinstitucional/ministerial para a execução do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 13									
Sim (Segmento B.6.1)		X	X	X			X	X	42%
Não (Segmento B.6.2)					X	X			16%
Em parte / apenas indiretamente (Segmento B.6.3)	X	X	X	X		X			42%

Tabela 18- Mecanismos de controlo da implementação do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 14									
Autoridade Responsável (Segmento B.7.1)	X	X	X	X	X	X		X	27%
Autoridade Delegada (Segmento B.7.2)	X	X			X	X	X		19%
Autoridade de Auditoria (Segmento B.7.3)	X	X	X	X	X			X	23%
Auditoria externa (empresa de consultoria) (Segmento B.7.4)	X								4%
Auditoria interna (beneficiários) (Segmento B.7.5)		X			X	X	X	X	19%
Comissão Europeia (Segmento B.7.6)	X				X				8%



Tabela 19- Fragilidades no processo de controlo e monitorização do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 15									
Planeamento (Segmento B.8.1)	X							X	15%
Execução (Segmento B.8.2)	X							X	15%
Coordenação (Segmento B.8.3)								X	8%
Burocracia (Segmento B.8.4)		X	X					X	23%
Informações disponíveis (Segmento B.8.5)			X						8%
Nada a referir (Segmento B.8.6)				X	X	X	X		31%

Tabela 20- Impactos expectáveis na missão geral das organizações com a implementação dos projetos FSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 16									
Melhoria operacional: sistemas de informação criminal (Segmento C.1.1)				X	X	X	X	X	31%
Melhoria operacional: prova (Segmento C.1.2)				X		X			13%
Melhoria operacional: formação e treino (Segmento C.1.3)			X				X		13%
Melhoria operacional: cooperação policial (Segmento C.1.4)	X	X	X			X	X	X	37%
Novas oportunidades de financiamento (Segmento C.1.5)	X								6%

Tabela 21- Resultados e expectativas da implementação do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 17									
Sim / acima das expectativas (Segmento C.2.1)	X	X	X	X			X		63%
Não / abaixo das expectativas (Segmento C.2.2)					X	X			25%
Não há ainda dados concretos (Segmento C.2.3)								X	12%



Tabela 22- Lições identificadas no processo de definição, aprovação e implementação do PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 18									
Evitar atrasos na aprovação do QFP / PNFSI (Segmento C.3.1)	X	X		X		X			23%
Informação / sensibilização das regras e procedimentos (Segmento C.3.2)	X			X	X	X			23%
Alinhar fundos / projetos com as prioridades dos EM / instituições – planeamento estratégico (Segmento C.3.3)	X		X		X				18%
Planeamento detalhado (Segmento C.3.4)							X		6%
Alargar tipologia de beneficiários (Segmento C.3.5)	X	X							12%
Recursos disponíveis (orçamento) (Segmento C.3.6)		X				X			12%
Ainda é prematuro aferir (Segmento C.3.7)								X	6%

Tabela 23- Desafios para os próximos PNFSI

Segmentos das respostas	Entrevistados								Percentagem
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	(%)
	MAI	MJ	MAI			MJ	MJ	SSI	
	SG		FSS				PGR	SG	
Questão n.º 19									
Capacidade de execução (Segmento C.4.1)	X	X			X		X		19%
Estrutura especializada (Segmento C.4.2)					X		X	X	14%
Planeamento estratégico - prioridades (Segmento C.4.3)			X		X			X	14%
Flexibilização de atividades integradas no FSI (Segmento C.4.4)		X	X			X			14%
Alinhar instrumentos de financiamento nacional / internacionais (Segmento C.4.5)			X			X			10%
Dar continuidade ao desenvolvimento das áreas/projetos (Segmento C.4.6)		X			X	X		X	19%
Projetos de aquisição transversal a vários beneficiários (Segmento C.4.7)						X			5%
Não existem (Segmento C.4.8)				X					5%



Apêndice F – PNFSI: projetos aprovados³⁵

Tabela 24 - Listagem de projetos aprovados no âmbito do PNFSI

OE	ON	Designação	Beneficiário	Investimento elegível	Fundo comunitário	Data de início	Data de fim
Assistência técnica	Global	Assistência Técnica	SGMJ	407.671,59€	407.671,59€	01-04-2016	31-12-2017
		Visa apoiar todas as atividades de preparação, gestão, controlo, acompanhamento, monitorização, avaliação, informação, publicidade, divulgação e sensibilização que visem o cumprimento do previsto no PNFSI.					
Assistência técnica	Global	Assistência Técnica	SGMAI	750.000,00€	750.000,00€	01-01-2015	31-12-201
		Visa apoiar todas as atividades de preparação, gestão, controlo, acompanhamento, monitorização, avaliação, informação, publicidade, divulgação e sensibilização que visem o cumprimento do previsto no PNFSI.					
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON1 C Prevenção e combate	<i>National Criminal Prevention and Investigation</i> (DIC1)	PSP	1.337.194,14€	1.002.895,61€	01-01-2015	30-11-2018
		Projeto aprovado - PT/2016/FSI/071 – Visa a consolidação da qualidade da investigação criminal, como ação policial de relevo para o sistema de Justiça; o aumento da capacidade de investigação de crimes que colocam em causa o sentimento de justiça e de segurança da comunidade; aumentar a prevenção criminal, por via indireta da repressão criminal; minimizar a taxa de inoperacionalidade dos recursos materiais disponíveis, e que nem sempre conseguem fazer face às necessidades da investigação criminal; concretizar uma verdadeira prevenção geral e especial, como fins da investigação criminal e da aplicação de uma sanção criminal.					
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON1 C Prevenção e combate	Aquisição e Implementação de meios Tecnológicos	GNR	393.670,00€	295.252,50€	01-10-2016	31-07-2019
		Projeto aprovado - PT/2016/FSI/088 – Tem por objetivos: consolidar a qualidade da ação policial no âmbito da atividade de investigação criminal; aumentar a capacidade para desenvolver ações de prevenção, de deteção e de investigação de crimes económicos e financeiros, de tráfico de droga, de criminalidade organizada; rentabilizar a vertente da fiscalização no âmbito da circulação de mercadorias enquanto fonte de informação com relevância criminal; e capacitar tecnicamente a Unidade de Ação Fiscal ao nível da integração, análise e cruzamento de informação.					
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON1 C Prevenção e combate	Projeto <i>webINTEL</i>	PJ	1.500.000,00€	1.125.000,00€	01-01-2017	17-12-2019
		Projeto aprovado - PT/2016/FSI/090 – Visa dotar a PJ de condições tecnológicas avançadas para a prevenção e redução da criminalidade através da aquisição de equipamento com elevada capacidade de análise e correlação automatizada entre diversas fontes de informação.					
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON1 C Prevenção e combate	Apetrechamento Tecnológico	PJ	1.064.996,73€	798.747,55€	01-03-2017	30-06-2018

³⁵ Atualização com dados de 31 de dezembro de 2017 da SGMAI (2017e; 2017f; 2018c).



Projeto aprovado - PT/2016/FSI/117 – Visa a aquisição de ferramentas e equipamentos tecnológicos (<i>hardware, software</i>) com o objetivo de aumentar as capacidades, promover e reforçar a prevenção e o combate à criminalidade grave e organizada e à proteção dos sistemas de informação da PJ.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON1 C Prevenção e combate	Sistema de Recuperação e Gestão de Ativos	IGFEJ	625.000,00€	468.750,00€	01-08-2017	29-03-2019
Projeto aprovado - PT/2017/FSI/235 – Visa criar um sistema de informação para a identificação, recuperação de ativos e gestão de bens associados a processos judiciais, que será para uso do Ministério Público (PGR - conduz as investigações e os processos em tribunal), da PJ (Gabinete de Recuperação de Ativos RA – realiza a investigação para a identificação, localização e apreensão de ativos) e do IGFEJ (Gabinete de gestão de Ativos - responsável pela gestão/afetação dos bens apreendidos), tendo por objetivo fundamental aumentar a eficiência e eficácia da identificação, recuperação e gestão de ativos através de um sistema integrado, com base na utilização de informação comum e com interfaces e funcionalidades específicas e otimizadas para as atividades de cada entidade.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON2 C Intercâmbio de informações	Sistema de Informação Criminal do Ministério Público	PGR	999.432,00€	749.574,00€	01-01-2017	31-12-2019
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/089 – Tem por objetivo geral o desenvolvimento de um sistema de informação criminal para intercâmbio, registo, tratamento e partilha de dados da investigação criminal, obtidos no momento da prática dos atos processuais.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON2 C Intercâmbio de informações	<i>iEye</i>	PJ	425.580,00€	319.185,00€	09-01-2017	30-12-2018
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/108 – Tem por objetivo geral a aquisição e operacionalização de uma solução informática que, no âmbito da prevenção e investigação da criminalidade violenta e altamente organizada (nomeadamente a que utiliza a produção de imagens e vídeo como meio para a prática do crime), permita o processamento de grande volume de imagens e vídeo e consequente identificação de pessoas, objetos e locais constantes naqueles suportes.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON2 C Intercâmbio de informações	Expansão Modular da PIIC (PIIC-MX) ³⁶	SGPCM	550.000,00€	412.500,00€	01-05-2016	31-12-2017
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/116 – Visa a atualização de uma plataforma PIIC existente, criando uma expansão de módulos.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON3 C Formação	Programa de Formação e Treino	GNR	102.306,00€	76.729,50€	01-09-2016	31-12-2018
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/010 - Programa de Formação e Treino que integra: cursos MMA&T, <i>Workshop</i> FIEP - Movimento transfronteiriço de resíduos, e <i>Workshop</i> Uso da Força, bem como a realização de uma Conferência Internacional "Modelos Integrados de Intervenção Policial"							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON3 C Formação	Criminalidade económico-financeira e corrupção	PGR	213.000,00€	159.750,00€	01-09-2016	30-09-2018
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/040 – Programa de formação que visa o desenvolvimento das capacidades e competências dos intervenientes na investigação, prevenção e combate à corrupção e demais criminalidade económico-financeira, de forma a responder à complexidade das novas ameaças nesta área, tendo como principais beneficiários diretos todos os magistrados do Ministério Público.							

³⁶ Por dificuldades de implementação o projeto foi cancelado, sendo, previsivelmente, sujeito a novo processo público de candidatura (Carrilho, 2017).



OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON3 C Formação	Programa Formação e Treino Fase II	GNR	589.776,00€	442.332,00€	01-03-2017	31-12-2019
Projeto aprovado - PT/2017/FSI/143 – Programa Formação e Treino focado em desenvolver: parcerias internacionais na área da Segurança; capacidades de coordenação, cooperação de prevenção e de intervenção policial; conhecimentos e as competências técnicas do efetivo policial.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON4 C Apoio às vítimas	LUMINA – Uma abordagem centrada nas vítimas	SEF	75.555,70€	56.666,78€	01-01-2016	31-12-2018
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/110 – Consiste na recolha e tratamento de informação que possibilite a melhoria da sinalização/identificação de vítimas de Tráfico de Seres Humanos e a sua consequente proteção, assistência e apoio.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON5 C Avaliação de ameaças e riscos	Sistema de Informação Financeira PJ – recolha e análise	PJ	266.666,67 €	200.000,00€	10-01-2017	31-12-2018
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/115 – Visa contribuir para a prevenção do terrorismo e a estabilidade do sistema financeiro.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON5 C Avaliação de ameaças e riscos	SIGESP+	PSP	274.399,69€	205.799,77€	02-01-2017	31-12-2018
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/111 – Visa a intensificação da análise e da partilha da informação; o aumento da CP na área da Segurança privada; o desenvolvimento dos serviços de <i>backoffice</i> e o aumento da interoperabilidade do sistema SIGESP; o reforço da ligação com a sociedade civil, prestando um serviço de base de dados; bem como a melhoria da capacidade de informação que serve de base a ações como Comando e de Direção.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON5 C Avaliação de ameaças e riscos	Projeto <i>Profiling Cocaína</i>	PJ	213.717,00€	160.287,75€	11-09-2017	31-08-2018
Projeto aprovado - PT/2017/FSI/266 – Visa dotar a PJ de capacidades acrescidas para colher e tratar informação, bem como produzir prova pericial em matéria de tráfico de estupefacientes, em concreto de cocaína.							
OE5 - Prevenção e combate ao crime	ON5 C Avaliação de Ameaças e riscos	Projeto Vigilância e Seguimento de Alvos Móveis	PJ	422.860,43€	317.145,32€	19-05-2017	01-10-2018
Projeto aprovado - PT/2017/FSI/269 – Visa dotar a PJ de equipamento e tecnologias avançadas de suporte às atividades de pesquisa e vigilância efetuadas no âmbito das suas competências de prevenção e investigação criminal.							
OE6 – Riscos e crises	ON1 R Prevenção e combate	Projeto Explosivos	PJ	770.828,78€	578.121,59€	30-01-2017	15-08-2018
Projeto aprovado - PT/2017/FSI/052 – Visa dotar o Laboratório de Polícia Científica da PJ de meios técnicos de resposta inovadores que constituam uma ação concreta na identificação, caracterização, correlação e rastreabilidade dos componentes precursores de grande parte dos explosivos, tendo em conta a necessidade de contribuir com informação geradora de inteligência adicional essencial na interligação de países da UE no combate a vetores de criminalidade organizada.							
OE6 - Riscos e crises	ON1 R Prevenção e combate	Banco de Provas	PSP	1.088.617,33€	816.462,99€	01-11-2016	31-07-2018
Projeto aprovado - PT/2017/FSI/264 – Visa contribuir para: a prevenção e a redução da criminalidade nacional e transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo e o tráfico de armas, através do incremento dos meios materiais e tecnológicos que permitirão à PSP fazer face aos desafios e ameaças cada vez mais							



complexas; o reforço, a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades nacionais dos EM; o aumento da capacidade de proteger as pessoas e as infraestruturas críticas contra ataques terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança; reforçar a ligação à sociedade civil corresponsabilizando os fabricantes de armas pela segurança e rastreabilidade das mesmas; incrementar a presença e visibilidade da PSP em matéria de fiscalização e controlo no âmbito das armas de fogo, seus componentes e munições, logo desde o processo de fabrico; promoção da qualificação e especialização de efetivo da PSP para o cumprimento da missão específica no âmbito das atribuições da PSP de licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais FSS; incrementar o nível de conhecimento das ameaças e riscos associados às armas de fogo.

OE6 - Riscos e crises	ON2 R Intercâmbio de informações	<i>Disaster Recovery</i> - Centro de Recuperação de Desastres	SEF	491.999,95€	368.999,96€	01-01-2016	31-12-2018
O projeto aprovado - PT/2017/FSI/135 – Visa a criação de um centro de recuperação de desastres, assente na operacionalização de um plano eficaz e integrado, que permita proteger, assegurar e recuperar as componentes dos Sistemas de Informação do SEF, nomeadamente o SISII, EURODAC e VIS, em caso de catástrofe.							
OE6 - Riscos e crises	ON5 R Infraestrutura	<i>CyberThreat Response</i>	PJ	1.046.666,66€	785.000,00€	15-01-2017	31-12-2018
Projeto aprovado – PT/2016/FSI/093 – Tem por objetivo geral a aquisição de ferramentas tecnológicas (<i>hardware software e software</i> aplicacional) visando dotar a Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica (UNC3T) da PJ, com capacidades tecnológicas para alerta e resposta rápida em situações de ciberameaças, de cibercrime, de cibersegurança e de ciberterrorismo.							
OE6 – Riscos e crises	ON1 R Prevenção e combate	Rastreabilidade dos componentes precursores de explosivos	PSP	39.789,00€	29.841,75€	01-09-2017	15-01-2019
Projeto aprovado - PT/2017/FSI/267 – Visa desenvolver capacidades nesta área de principal relevo para a prevenção da criminalidade, melhorando a prevenção e resposta, partilhando esta informação com outras entidades com competências na matéria, incrementando desta forma a SI e permitindo que Portugal contribua para assegurar um elevado nível de segurança na UE, em consonância com o Regulamento (UE) n° 98/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2013, sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos.							
OE6 - Riscos e crises	ON5 R Infraestrutura	geoMAI - Comando e Controlo/Análise estatística/Inteligência e Previsão	SGMAI	1.045.333,34€	784.000,01€	01-01-2017	01-01-2020
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/121 – Visa disponibilizar ferramentas e soluções que permitem aumentar a rapidez e eficácia na integração de dados referentes a fenómenos socio-criminais e respetiva análise dinâmica e avançada, assim como suportar a gestão e decisão. Serve ainda de apoio tático às operações policiais de combate à criminalidade em espaço público, apoio ao planeamento e definição de Políticas de Segurança Pública. Este sistema de informação de arquitetura modular, com acesso e utilização credenciados e adaptáveis às estruturas das entidades do MAI, permite complementar todos os Sistemas de Informação já existentes nas FSS e ANPC. O conceito estratégico assenta na disponibilização de informação geográfica, a nível central e regional, no contexto da gestão de risco, tal como é apresentado na Lei de Bases da SI e em alinhamento com as normas aplicáveis a nível nacional e europeu.							
OE6 - Riscos e crises	ON6 R Alerta rápido e crises	Centro OSINT da Guarda	GNR	320.390,00€	240.292,50€	01-11-2016	31-07-2018
Projeto aprovado - PT/2016/FSI/109 – Centro <i>Open-source intelligence</i> (OSINT) da GNR, visa a criação de uma Unidade OSINT.							
				13.568.255,80€	10.465.609,76€		

Fonte: Autor (2018)



Apêndice G – Comparativo de prioridades para a SI

Tabela 25 – Comparativo de prioridades para a SI

Conceito Estratégico de Defesa Nacional	Política Criminal para o biénio de 2017 -2019	Programa do XXI Governo Constitucional	RASI (2012-2016)	Grandes Opções do Plano para 2018
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Criminalidade transnacional organizada	Criminalidade violenta organizada	Prevenção e controlo da criminalidade grave, violenta e organizada	Criminalidade grave e violenta	Prevenção e combate à criminalidade
	Tráfico de pessoas, estupefaciente e armas	Tráfico de pessoas, armas e droga		
		Eficiência da proteção civil e prevenção e socorro	Proteção civil, prevenção e socorro	Proteção civil e condições de prevenção e socorro
Cibercriminalidade	Cibercriminalidade	Cibercriminalidade	Cibercriminalidade	Cibercriminalidade
	Liberdade e autodeterminação sexual	Liberdade e autodeterminação sexual		Liberdade e autodeterminação sexual
				Proteção e socorro
	Criminalidade económica e financeira	Criminalidade económica e financeira		Criminalidade económica e financeira
		Conceito estratégico de SI		
Eficiência do combate ao crime	Não aplicável ³⁷	Modernização e racionalização do SSI	Modernização e racionalização do SSI	Modernização e capacitação das FSS
		Prevenção e Segurança de Proximidade	Proximidade e policiamento comunitário	
		Controlo de fronteiras	Controlo de fronteiras	Controlo e gestão de fronteiras
		Segurança rodoviária	Segurança rodoviária	Segurança rodoviária

Fonte: Autor (2018)

³⁷ Não aplicável uma vez que a Política Criminal para o biénio de 2017-2019 estabelece apenas prioridades para “crimes de investigação prioritária” (AR, 2017).

Apêndice H – Diagrama global de contributos

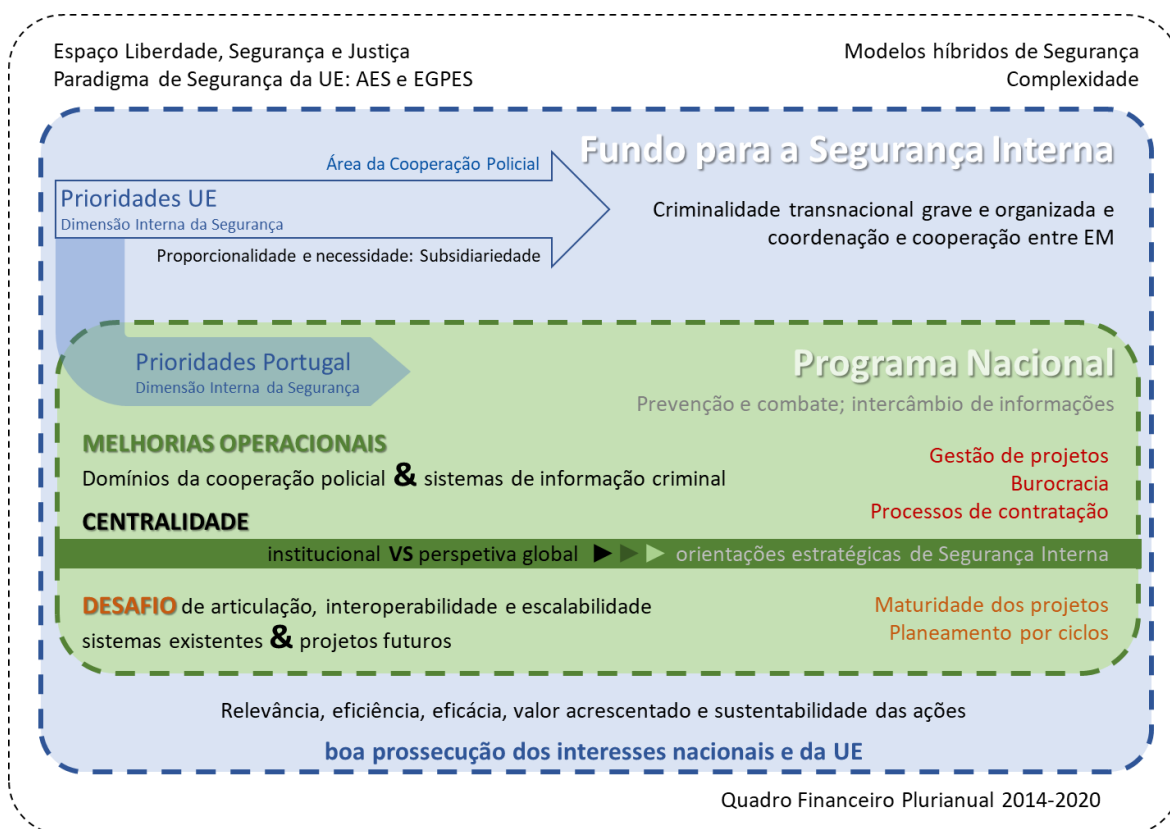


Figura 7 - Diagrama global de contributos

Fonte: Autor (2018)

Num contexto europeu de complexidade, em resultado das interações entre a dimensão nacional, europeia e interagências, o paradigma securitário da UE, orientado para um permanente esforço de construção do *espaço liberdade, segurança e justiça*, parece assentar em dois eixos principais, enquanto AES e EGPEs, em que os processos de hibridação descaracterizaram os conceitos de dimensão interna e externa, segundo uma lógica de interdependência.

Neste contexto, a Estratégia de Segurança da UE surge associada a ciclos de projetos e mecanismos de financiamento, enquadrados no QFP 2014-2020, onde se posiciona o FSI que, enquanto prioridade da União para a dimensão interna da Segurança, área da CP, pretende prevenir a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e reforçar a coordenação e a cooperação entre os EM, potenciando o desenvolvimento de capacidades ao nível dos EM, segundo o princípio da subsidiariedade, associado aos princípios da proporcionalidade e necessidade, e sujeito a requisitos que pretendem assegurar a relevância, valor acrescentado, eficácia, eficiência e sustentabilidade das ações a implementar nos respetivos programas nacionais, visando a boa prossecução dos interesses nacionais e da UE.

O PNFSI resulta de um processo colaborativo, alinhado e desenvolvido de forma gradual, ao nível europeu e nacional, através do qual se identificam áreas para as quais é necessário privilegiar o apoio do financiamento europeu, integrando os OE *prevenção e combate ao crime*, bem como,



riscos e crises, onde os ON *prevenção e combate e intercâmbio de informações* assumem especial relevo, possibilitando o desenvolvimento e aquisição de equipamentos, sistemas de informação, análise e recolha de meios de prova.

Os contributos do PNFSI evidenciam a relevância dos projetos em curso no âmbito da CP, no geral, e dos sistemas de informação criminal, em particular, traduzida em melhorias operacionais, nomeadamente, para as áreas da prevenção e combate ao terrorismo, à criminalidade organizada e cibercriminalidade, bem como para a modernização de sistemas e equipamentos, sinónimo de valor acrescentado e fortes indícios de eficácia do mecanismo de financiamento.

A sustentabilidade dos projetos está, sobretudo, associada à capacidade dos beneficiários para gerir os sistemas desenvolvidos no pós-QFP, nomeadamente a sua rentabilização operacional e manutenção, prevendo-se a possibilidade de custos acrescidos com pessoal e serviços.

A ausência de uma estratégia de SI posiciona os beneficiários do FSI entre o vazio e uma diversidade de orientações difusas, onde é difícil encontrar uma lógica global de SI, integradora e sistémica, que favoreça critérios de eficiência, trazendo não só valor acrescentado para a instituição como também para todo o SSI.

No âmbito da execução do PNFSI, as principais fragilidades estão associadas à capacidade de gestão de projetos dos beneficiários e à burocracia e morosidade dos processos de contratação, onde os mecanismos do FSI privilegiam o apoio a projetos com maior maturidade, aconselhando-se a estruturação de projetos por módulos, criando condições para o seu desenvolvimento por ciclos de financiamento, assegurando coerência interna e externa.

No fundo, os contributos do FSI parecem estar muito associados a um desafio de articulação, interoperabilidade e escalabilidade dos sistemas existentes com os projetos futuros, planeados e orientados para o reforço do SSI.